

**BASES DE UN PLAN DE CULTURA TRIBUTARIA PARA EL MUNICIPIO DE  
SANTIAGO DE CALI**

**JORGE ALBERTO GUZMÁN LADINO**

**LORENA CORREA RODRÍGUEZ**

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE OCCIDENTE  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y ADMINISTRATIVAS  
DEPARTAMENTO DE CIENCIAS ECONÓMICAS  
PROGRAMA ECONOMÍA  
SANTIAGO DE CALI  
2006**

**BASES DE UN PLAN DE CULTURA TRIBUTARIA  
PARA EL MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI**

**JORGE ALBERTO GUZMÁN LADINO  
LORENA CORREA RODRÍGUEZ**

**Trabajo de grado para optar al título de Economista**

**Director  
ANCIZAR MÉNDEZ POLANCO  
Economista**

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE OCCIDENTE  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y ADMINISTRATIVAS  
DEPARTAMENTO DE CIENCIAS ECONÓMICAS  
PROGRAMA ECONOMÍA  
SANTIAGO DE CALI  
2006**

**Nota de Aceptación:**

Aprobado por el comité de grado en cumplimiento de los requisitos exigidos por la Universidad Autónoma de Occidente para optar al título de Economista.

ECONOMISTA. ELIZABETH APONTE  
Jurado

ABOGADO. VÍCTOR HUGO BECERRA  
Jurado

Santiago de Cali, Julio 21 de 2006

## **AGRADECIMIENTOS**

Al doctor Ancizar Méndez Polanco, profesor de la Universidad Autónoma de Occidente director del trabajo de grado por sus invaluable aportes sin los cuales no hubiese sido posible la realización de este trabajo.

A la Universidad Autónoma de occidente.

A los profesores quienes en el transcurso de la carrera nos brindaron sus conocimientos.

A nuestras familias por su constante apoyo, comprensión y dedicación.

A todas las personas que de una u otra forma nos colaboraron en la realización del presente trabajo.

## CONTENIDO

	Pág.
RESUMEN	11
INTRODUCCIÓN	13
1. PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN	15
1.1. ENUNCIADO DEL PROBLEMA	15
1.2. ANTECEDENTES	16
1.2.1. Estudio de indicadores del desempeño fiscal para santiago de Cali 2000- 2004	17 17
1.2.2. Análisis de la evolución tributaria de santiago de Cali 1997 – 2003.	21
1.3. OBJETIVOS	33
1.3.1. Objetivo general	33
1.3.2. Objetivo Específicos	34
1.4. JUSTIFICACIÓN	34
1.5. MARCO DE REFERENCIA	35
1.5.1. Importancia de la cultura	36
1.5.2. Cultura tributaria	45
1.5.3. Ley 617 de 2000	51
1.6. METODOLOGÍA	55
2. CONTEXTUALIZACIÓN SOBRE IMPUESTOS	57
2.1 PRINCIPALES CONCEPTOS IMPOSITIVOS	57
2.1.1. Hecho imponible	58
2.1.2. Los Sujetos	59
2.1.3. Base imponible	59
2.1.4. Tipo de gravamen	60
2.1.5. Cuota tributaria	60
2.1.6. Deuda tributaria	61
2.1.7. Elementos temporales	61

2.2.	PRINCIPIOS TRIBUTARIOS	61
2.2.1.	Principio del Beneficio	62
2.2.2.	Principio de la Utilidad	63
2.2.3.	Principio de economicidad	63
2.2.4.	Principio de Equidad	64
2.2.5.	Sencillez	67
2.2.6.	Flexibilida	68
2.2.7.	Principio de Justicia	69
2.2.8.	Principio de Irretroactividad	70
2.2.9.	Principio de Neutralidad	70
2.2.10.	Principio de Certeza	71
2.2.11.	Principio de no Confiscatoriedad	71
2.2.12.	Principio de la Proporcionalidad	71
2.3.	CLASIFICACIÓN DE LOS IMPUESTOS	72
2.3.1.	Impuestos directos e indirectos	72
2.3.2.	Capacidad de Pago	72
2.3.3.	Clasificación por Territorio	73
3.	BASES DE UN PLAN ESTRATÉGICO DE CULTURA TRIBUTARIA PARA	81
3.1.	RASGOS DEL PLAN	81
3.1.1.	Formativo	81
3.1.2.	Participativo	81
3.1.3.	Promotor	81
3.1.4.	Ejemplarizante	81
3.1.5.	Interlocutor	81
3.2.	ALCANCES Y DURACIÓN DEL PLAN PROPUESTO	81
3.2.1.	Población Objetivo	81
3.2.2.	Duración	82
3.2.3.	Espacio Geográfico	82
3.3.	RESULTADO DE LOS GRUPOS FOCALES Y LA ENCUESTA	82

3.4.	PLANEAMIENTO DEL PLAN PROPUESTO	91
3.4.1.	Misión	91
3.4.2.	Visión	91
3.4.3.	Objetivos	91
3.4.4.	Estrategias	91
3.4.5.	Metas	92
3.4.6.	Programas	93
3.4.7.	Proyectos	93
3.5.	DESARROLLO DE PROGRAMA: CAPACITACIÓN Y SENSIBILIZACIÓN	
A	ORGANIZACIONES COMUNALES, RURALES Y URBANAS	95
4.	CONCLUSIONES	100
5.	RECOMENDACIONES	103
	BIBLIOGRAFÍA	105
	ANEXOS	107

## **LISTA DE ANEXOS**

	<b>Pág.</b>
<b>Anexo 1. Metodología del indicador sintético de desempeño fiscal</b>	<b>107</b>
<b>Anexo 2. Ranking del desempeño fiscal 2000</b>	<b>112</b>
<b>Anexo 3. Ranking del desempeño fiscal 2001</b>	<b>113</b>
<b>Anexo 4. Ranking del desempeño fiscal 2002</b>	<b>114</b>
<b>Anexo 5. Ingresos del Municipio de santiago de Cali</b>	<b>115</b>
<b>Anexo 6. Encuesta aplicada a líderes comunitarios</b>	<b>116</b>



## **LISTA DE GRAFICAS**

	<b>Pág.</b>
<b>Grafica 1. Ingresos del municipio de Santiago de Cali 1997 - 2003</b>	<b>22</b>
<b>Grafica 2. Variación de los ingresos del municipio 1997 – 2003</b>	<b>24</b>
<b>Grafica 3. Variación de los ingresos tributarios 1997 – 2003</b>	<b>25</b>
<b>Grafica 4. Ingresos corrientes 1997 – 2003</b>	<b>26</b>
<b>Grafica 5. Componentes de los ingresos 1997- 2003</b>	<b>28</b>
<b>Grafica 6. Componentes de los Ingresos Tributarios 1997 – 2003</b>	<b>28</b>
<b>Grafica 7. Variación de los Componentes de los ingresos tributarios 1997- 2003</b>	<b>29</b>
<b>Grafica 8. Comportamiento impuesto Predial Unificado 1997 – 2003</b>	<b>30</b>
<b>Grafica 9. Variación del impuesto Predial Unificado 1997 – 2003</b>	<b>30</b>
<b>Grafica 10. Variación del consumo de los hogares 1997- 2003</b>	<b>31</b>
<b>Grafica 11. Impuesto de Industria y Comercio 1997 – 2003</b>	<b>31</b>
<b>Grafica 12. Variación del impuesto de Industria y Comercio 1997 – 2003.</b>	<b>32</b>
<b>Grafica 13. Producto Interno Bruto de Santiago de Cali.</b>	<b>33</b>

## **LISTA DE TABLAS**

	<b>Pág.</b>
<b>Tabla 1. Clasificación de los municipios de Colombia</b>	<b>52</b>
<b>Tabla 2. Categoría utilizada por el Departamento Nacional de Planeación para calificar el desempeño fiscal</b>	<b>54</b>
<b>Tabla 3. Cuadro Resumen Planeamiento</b>	<b>94</b>

## RESUMEN

El desempeño fiscal del municipio es pobre; es uno de los peores calificados por el Departamento Nacional de Planeación, de un total de 1066 municipios Cali se encuentra en el puesto 906 y de los 42 municipios del Departamento se encuentra en la posición 40. Esto nos muestra que Cali a pesar de estar dentro de la categoría especial, no es eficiente en su gestión fiscal.

De igual forma, la magnitud de la inversión de la ciudad de Cali es muy baja comparada con ciudades de su misma categoría. Es inferior en un 35% con respecto a Medellín y 24% menor que Bogotá.

Por otra parte, el impuesto de Industria y Comercio representa el 43% de los ingresos tributarios del municipio; sin embargo, de 112.000 empresas registradas, el 64% no cumplen con esta obligación.

Las anteriores cifras nos llevan a concluir que uno de los problemas que enfrenta el sector fiscal de la ciudad es la ausencia de una Cultura Tributaria, razón por la cual, en esta monografía se presentan las bases de un plan formativo, interlocutor, ejemplarizante, promotor y participativo para Santiago de Cali.

Para la elaboración del plan se realizó un diagnóstico participativo, tomando como fuente primaria una encuesta realizada a la población caleña, representada en los diferentes miembros de los comités de planificación de cada una de las 22 comunas de Santiago de Cali. Además, por otra se trabajó con grupos focales integrados por funcionarios de la Secretaría de Hacienda municipal, políticos, medios de comunicación y representantes de la cámara de comercio de Cali y la DIAN.

Se tomaron las percepciones de los caleños respecto a sus derechos y obligaciones como ciudadanos, su espíritu de solidaridad y la valoración del bien común. Con la información obtenida del cruce de las encuestas y de los grupos focales se elaboraron las bases para el plan, que tiene como objetivo principal iniciar un proceso de formación de Cultura Tributaria a través de la implementación de procesos de sensibilización y capacitación a los diferentes actores sociales del municipio de Santiago de Cali.

## INTRODUCCIÓN

Dentro de los deberes que se enmarcan en la constitución, todos las personas y ciudadanos que se encuentren en el territorio Colombiano, está el de contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del estado dentro de los conceptos de justicia y equidad.

El pago de los impuestos constituye, por una parte, un deber de las personas, pero al mismo tiempo, es la más clara expresión del poder soberano del Estado representado en la competencia para imponer obligaciones a sus asociados en forma unilateral, sin que exista contraprestación directa ni personal.

En este trabajo de grado se pretende realizar un Plan de Cultura Tributaria para el municipio de Santiago de Cali, encaminado hacia la construcción de una nueva ciudadanía consciente del papel, funciones, significación social, solidaridad y la necesidad de la contribución como mecanismo idóneo para construir y mantener el interés general de la sociedad y el Estado.

En el trabajo se presenta, primero un marco de referencia mostrando la importancia de la cultura en la sociedad, sus elementos y su aplicación a la Cultura Tributaria. Segundo, se realiza una contextualización sobre los impuestos, donde se trabajan los principales conceptos impositivos, los principios tributarios, la clasificación de los impuestos y un análisis de la evolución tributaria de Santiago de Cali durante el periodo 1997-2003. Por último, el diseño de las bases para un Plan Estratégico de Cultura Tributaria para ser aplicado en el municipio de Santiago de Cali.

Esperamos que éste estudio sea de utilidad para el diseño de políticas socioeconómicas, la implementación de futuros programas, coordinación de proyectos y para la toma de decisiones en la administración municipal.

## **1. PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN**

### **1.1. ENUNCIADO DEL PROBLEMA**

El municipio de Santiago de Cali presenta una situación crítica en cuanto a su desempeño fiscal, para el año 2004 obtuvo una calificación del 49,94 por el Departamento Nacional de Planeación, siendo una de las peores ciudades del país. Así mismo, la evolución de sus ingresos presenta problemas, teniendo poca capacidad para generar recursos propios.

En Cali, los impuestos son vistos como una obligación y no como un deber ciudadano con fines de desarrollo social. Esta concepción ha llevado a que en la actualidad se presenten altos índices de evasión.

Lo tributario es entendido como una carga en los ingresos de los ciudadanos, para el funcionamiento de las instituciones del gobierno, vistas con recelo debido a la crisis del régimen político de la ciudad.

Se percibe falta de compromiso por parte de muchos ciudadanos que puedan contribuir a recuperar los valores éticos y morales, presentando indiferencia hacia el recaudo, hacia la administración y hacia la distribución de los recursos. Igualmente se evidencia la ausencia de funcionarios que transmitan una buena imagen del servidor público, en atención y servicio requerido con los contribuyentes.

Lo anterior nos muestra que la falta de conciencia tributaria esta asociada a un problema cultural en la ciudad; Es así como el problema central radica en que NO EXISTE CULTURA TRIBUTARIA en la Ciudad de Cali.

**Formulación general del problema.** ¿Cómo crear las bases para un Plan en Cultura Tributaria para el municipio de Santiago de Cali?

**Formulación específica del problema.**

¿Cómo mejorar la participación de los ciudadanos en los procesos públicos?

¿Cómo mejorar el control de la legalidad del Estado?

¿Cuál es la percepción de los ciudadanos frente a sus obligaciones tributarias?

¿Cómo incrementar los ingresos tributarios del municipio Cali?

## **1.2. ANTECEDENTES**

El proceso de formación en Cultura Tributaria fue iniciado en el año 2002 por la Alcaldía municipal de Santiago de Cali, con programas encaminados a incentivar la participación de los contribuyentes y de la ciudadanía en general. Además, se buscaba el reconocimiento de la Secretaria de Hacienda y específicamente a la subsecretaria de Rentas.

En el año 2004, por primera vez en la ciudad de Cali, se logró un importante programa de formación, capacitación y sensibilización en temas tributarios a un grupo seleccionado de líderes comunitarios. Este proceso duró seis (6) meses y los participantes fueron el motor del programa, resaltando su interés y compromiso con la ciudad y específicamente con cada una de las comunas a las cuales representaban.

Como objetivo se buscaba que los conocimientos adquiridos en esta primera fase fueran divulgados en la ciudadanía, buscando así cada vez más ciudadanos comprometidos, con sentido de pertenencia y siempre buscando que prevalezca el bienestar de la ciudad de Cali. Por último, se han realizado procesos de



modernización del sistema tributario, aumentando la plataforma tecnológica en el Centro de Atención al Contribuyente.

#### **1.2.1. Estudio de indicadores del desempeño fiscal para santiago de Cali**

**2000- 2004.** Teniendo en cuenta la clasificación que hace el DNP Cali es un municipio que se encuentra en la categoría especial, ya que su población es superior a 500.001 habitantes y sus ingresos corrientes libres de destinación para el año 2004 fueron de 275.576.195.692, es decir superiores a 400.000 salarios mínimos vigentes en dicho año.

El municipio de Cali ha sido uno de los peores calificados por el DNP, en el periodo analizado se mantuvo en una calificación media, presento la calificación más alta en el año 2001 con 57.13 y la más baja en el año 2002 con 46.17 ( ver anexo 4). En los años 2003 y 2004 se presentó, un incremento pasando de 49.70 a 49.94; lo cual es una variación mínima que no le permitió ganar puesto en el ranking nacional, pasando del puesto 851 al 906.

La calificación es media según la escala del DNP, esto nos muestra que Cali a pesar de estar en una categoría especial no es eficiente en su sector fiscal.

Por otra parte, en el 2004 el municipio de Cali ocupa la posición número 906 dentro del total de municipios de Colombia estando por debajo de municipios más pequeños y con menos recursos. A nivel de capitales ocupa la posición numero 29 dentro de las 40 principales; comparando con las posiciones de ciudades como Medellín y Bogota, las cuales se ubican en los puestos 16 y 36 respectivamente, se evidencia una profunda crisis en su situación fiscal, pues a pesar de estar dentro de la categoría especial esta muy por debajo del promedio nacional, situación que exige se tomen correcciones inmediatas en la gestión de la administración.

Analizando cada uno de los seis indicadores que componen el indicador sintético del desempeño fiscal podemos ver que:

- **Autofinanciamiento del funcionamiento.** En el periodo analizado el comportamiento de este indicador muestra que se ha disminuido en un 21.6% los ingresos corrientes destinados a cubrir gastos de funcionamiento para el municipio de Cali.

El municipio utilizó en el año 2003 el 53.86% de ingresos para su funcionamiento, este indicador disminuyó a 52.28% en 2004 aunque cabe resaltar que ciudades como Medellín y Bogota lograron mayores disminuciones en este indicador de 49.32% a 48.29 % y 41.24% a 34.55% respectivamente.

- **Magnitud de la deuda.** Se observa como en los últimos 5 años, Cali presenta una elevada carga comprometiendo su liquidez; en el año 2002 presentó la más alta dimensión de endeudamiento con relación a su capacidad de pago, con una magnitud de 160.85 (ver anexo 4).

En el 2004 este indicador tenía un valor de 86.32 mejorando el resultado que traía en el 2003 que era de 99.88. Medellín tuvo este indicador en el 2004 en 13.55 y en el 2003 de 18.01; Bogota incrementó este indicador de 24.20 en el año 2003 a 40.70 en el año 2004; vemos como ambas ciudades aumentaron la magnitud de su deuda y Cali la disminuyó; sin embargo, es importante resaltar que Cali es una ciudad que, a pesar de los esfuerzos realizados para bajar su deuda, continua estando con una carga bastante alta, vemos que para el año 2004 su saldo fue de \$550.6 mil millones frente a \$577.5 mil millones en el año 2003.

- **Dependencia de las transferencias de la nación.** El fortalecimiento de los procesos de descentralización en Colombia durante los años 90, incrementó gradualmente los recursos transferidos a los municipios del Valle, aumentando las transferencias nacionales como una de las principales fuentes de financiación territorial regional.<sup>1</sup> Este hecho explica cómo Cali aumentó su dependencia de transferencias en un 68,5% durante el periodo analizado.

Para el Municipio de Cali en el 2.004 este indicador obtuvo el 44.28%, aumentando en un 4% la dependencia del municipio de los ingresos hechos por transferencias con respecto al año 2003 que fue de 42.51%; mientras que ciudades como Medellín y Bogota tienen un menor porcentaje de ingreso correspondientes a transferencias. En promedio dependen en un 30% de los ingresos trasferidos por la nación.

- **Porcentaje de recursos propios.** La generación de recursos del municipio ha disminuido en 5% en el periodo analizado. Su punto más alto fue de 63.78% durante el año 2001 y el más bajo fue en el año 2003 con un 48.95%. En el último año la importancia de los recursos propios medidos a través de los ingresos tributarios se ubico en 49.24%, aumentando solo en un 0.6% con respecto al año anterior.

En los dos últimos años Bogota paso de 45.28% a 48.97% y Medellín de 43.12% a 38.04%. Esto nos indica que Cali tuvo en el 2004 mayor capacidad para generar rentas propias que Bogota en un 0.5% y que

---

<sup>1</sup> COLLAZOS, Jaime y ROMERO, Vicente. Evolución de las Finanzas municipales del Valle del Cauca y la Efectividad de la ley 617 de 2000. 1987-2003. Ensayos Sobre Economía Regional. Cali: Banco de la Republica, 2005. p. 27 – 28.

Medellín en un 23%, obteniendo mayor poder para autofinanciar sus gastos.

Dentro de este indicador es importante resaltar los ingresos fiscales por habitante; para el conjunto de municipios colombianos es en promedio de \$416.396. Para Municipios de Categoría especial como es Cali, es de \$550.000.<sup>2</sup>

- **Magnitud de la inversión.** La variación del gasto total destinado a la inversión en el municipio de Cali durante el periodo analizado no ha venido creciendo en porcentajes significativos, sólo creció en un 9%. El decrecimiento más grande se presenta en el año 2002, con un 48,57% (ver anexo 4).

Para los dos últimos años se presenta un crecimiento del 3%, pasando del 59.51% a 61.24%. Este aumento es importante porque nos permite ver que ascendieron los niveles de inversión capaces de generar mayor desarrollo social y económico en el municipio de Cali; sin embargo, comparando a Cali con Bogota y Medellín, vemos que el crecimiento que se presentó es poco significativo, ya que el porcentaje del gasto total destinado a la inversión es en éstas dos ciudades es superior en un 35% con Bogota durante el 2003 y en un 24% en el 2004. Medellín en un 20% en el 2003 y un 24% en el 2004.

- **Capacidad de ahorro.** Este indicador presenta un comportamiento variable dentro del periodo analizado para el municipio de Cali; para el año

---

<sup>2</sup> BANCO DE LA REPUBLICA, Boletín Semestral Finanzas Publicas Territoriales. Medellín, Subgerencia de estudios económicos sección finanzas publicas. 2004. p. 7.

2002, disminuyó el porcentaje de los ingresos destinados al ahorro, ubicándose en un 8,25% y su más alto crecimiento se presentó en el año 2001 con un 39,05% (ver anexo 3). Bogotá y Medellín presentan crecimientos más significativos, pasando de 29,35% en el 2000 a 63,41% en el 2004 y del 2.66% a 71,20% respectivamente.

Para los dos últimos años, este indicador presenta las mayores pérdidas en cuanto a todos los anteriores indicadores, ya que para Cali pasó de 34,66% en el 2003 a un 24,98% en el 2004; Bogotá también perdió capacidad de ahorro pasando de 66% en el 2003 a 63%, mientras que Medellín ganó capacidad, pasando del 59% al 71% en el mismo periodo. Esto nos muestra que la ciudad de Cali ha perdido la solvencia para generar excedentes propios de libre destinación, debido a la pérdida en la capacidad de ahorro.

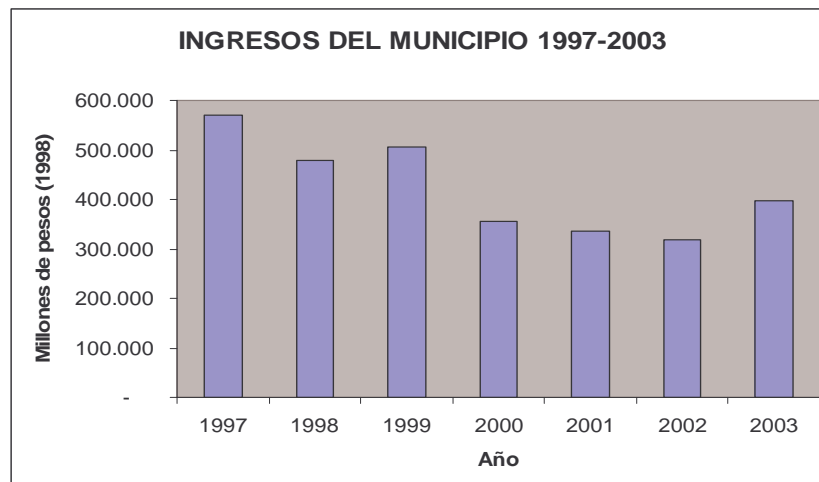
**1.2.2. Análisis de la evolución tributaria de Santiago de Cali 1997 – 2003.** Los ingresos del municipio de Santiago de Cali provienen principalmente de dos fuentes, primero se encuentran los Ingresos corrientes que corresponde al 43% del total de ingresos del municipio. Están compuestos por los ingresos tributarios que se dividen en Impuestos directos e indirectos y los Ingresos No Tributarios compuestos por Contribuciones, Tasas y Derechos, Multas, entre otros; Segundo, se encuentran los Ingresos no corrientes compuestos por Ingresos de Capital y parafiscales entre otros, correspondiendo al 40% del total.

Los ingresos del municipio en los últimos 7 años (ver anexo 5) han tenido un promedio de 423.000 millones de pesos, presentaron su punto más alto en 1.997 con \$569.896 millones de pesos, en 1998 los ingresos disminuyeron en un 16%, para el año siguiente presento nuevamente un crecimiento del 6% que no le permitió recuperar la caída que ya traía. Este crecimiento fue atípico comparado

con otras variables macroeconómicas del país, ya que este año fue de recesión para la mayoría de los sectores económicos colombianos.

En el siguiente año se observó un decrecimiento del 30%; y en los años 2001 y 2002 los ingresos del municipio decrecen en 5%, y para el año 2003 los ingresos del municipio tuvieron un aumento del 25% con respecto al año anterior. El periodo analizado en promedio muestra que se han disminuido los ingresos en un 18%. Al comparar la evolución de los ingresos del municipio de Cali con la evolución de los ingresos de los demás municipios del Departamento del Valle<sup>3</sup>, vemos que se presenta un comportamiento similar, ya que también se observa a partir de 1997 una desaceleración de -6,8% para 1998 y -20% para 2000.

**Gráfica1. Ingresos del municipio de Santiago de Cali**



Para explicar la variación de los ingresos del municipio se tuvo en cuenta el comportamiento macroeconómico de Cali tomando como variable el PIB del municipio, el cual tuvo un comportamiento similar.

<sup>3</sup> COLLAZOS, Jaime y ROMERO, Vicente, Op.cit., p. 19.

En 1996, el municipio experimenta por primera vez en la década de los noventa una contracción de su PIB, la cual fue de 3.85%, teniendo como sectores responsables de esta caída en el nivel de actividad económica, la construcción de vivienda con una responsabilidad del 51.2% de la caída, el comercio con una responsabilidad del 40% y el sector industrial del 1.6%. En 1997 se presenta un crecimiento del 4.55%, en parte debido al repunte del sector comercio. En 1998 el PIB municipal presenta una fuerte caída del 4.4% anticipando la recesión económica que se vivió a nivel nacional en el siguiente año. Esta caída anticipada del nivel de actividad económica municipal se puede explicar por lo sucedido en el sector comercio y construcción, de hecho el crecimiento del 9.1% del sector industrial en ese año no permitió que la caída del PIB municipal fuera más grande. Para el año de 1999 el sector industrial decreció en un 13% y los sectores comercio y construcción continuaron con su crecimiento negativo lo que contribuyó al que el PIB cayera en un 9.96% en este año.<sup>4</sup>

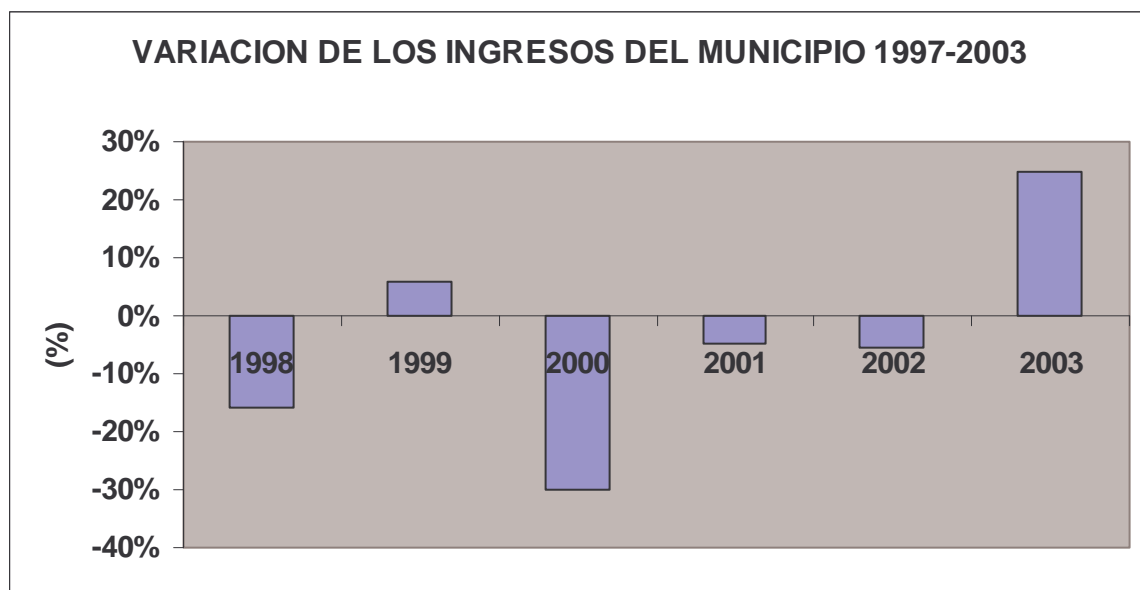
Para los años 2000 y 2001 el PIB municipal presenta nuevamente un crecimiento del orden de 3.168% y 3.170% respectivamente. El sector que lideró la reactivación del nivel de actividad económica del municipio fue el comercio, sector responsable del 48.7% y 32.2% del crecimiento del PIB en el 2000 y en el 2001 respectivamente. En el año 2002 se registro una pequeña crisis ya que el producto cayo en un 4.30%. Dicha situación se revirtió para el siguiente año pues la tasa se ubico en un 1.44%<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> UNIVERSIDAD ICESI. Evolución agregada y sectorial de la economía caleña durante la década de los años 90. Santiago de Cali: Equipo de investigación Universidad ICESI-Departamento de economía. 2004. p. 44

<sup>5</sup> UNIVERSIDAD ICESI. Cuentas Económicas municipales de Santiago de Cali. PIB trimestral, una nueva herramienta de medición de la economía caleña. Santiago de Cali, CIENFI 2006. p. 40.

**Grafica 2. Variación de los ingresos**



- **Ingresos Corrientes y No Corrientes.** Dentro de los Ingresos corrientes se encuentra los ingresos tributarios, estos son lo más importantes representado en promedio un 86% de ellos. Tienen la mayor participación dentro de este rubro ya que estos son los que tienen mayor cobertura sobre la población, cobijando empresas, predios y vehículos automotores. Al igual que el total de los ingresos, éstos presentan un comportamiento inestable para el periodo de estudio y como podemos observar en la siguiente grafica, han presentado un decrecimiento promedio del 3.5% anual.

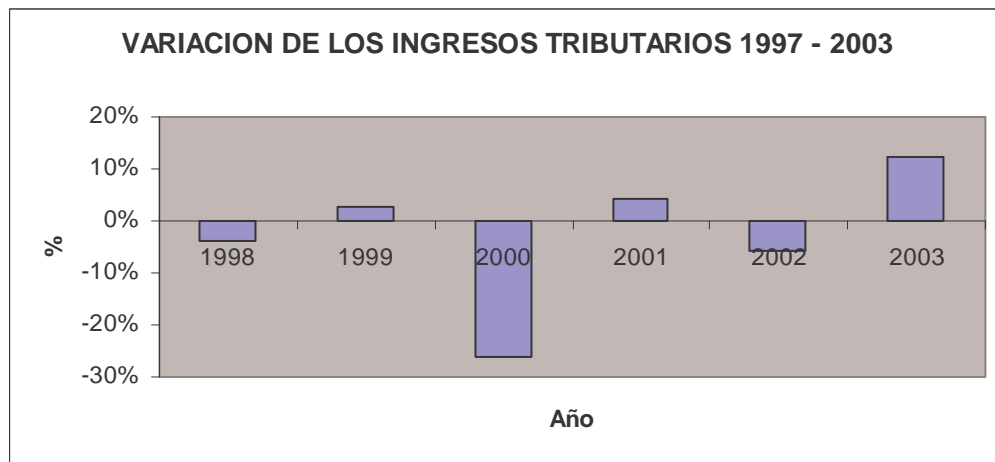
Los ingresos tributarios del municipio de Cali están compuestos por:

- Industria y comercio y su complementario de avisos y tableros
- Estampilla Pro-Cultura



- Estampilla Prodesarrollo Urbano
- Impuesto de Delineación
- Impuesto de Publicidad Exterior Visual
- Impuesto de teléfonos
- Impuesto Vehículos Automotores (Circulación y Tránsito)
- Líneas de Demarcación
- Predial Unificado
- Rifas y Clubes
- Extracción Piedra y Cascajo

**Grafica 3. Variación de los ingresos tributarios**

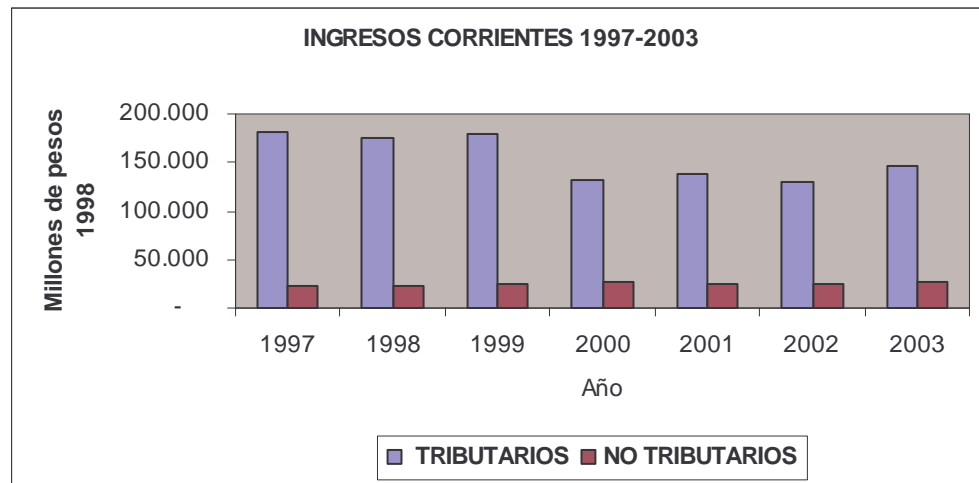


El segundo componente de los ingresos corrientes son los ingresos no tributarios, estos representan en promedio el 14%. El año 2003 tuvo su punto más alto con \$26.486 millones. Estos ingresos en el municipio de Cali se componen por:

- Contribución Especial Emergencias
- Contribución Especial

- Espectáculos Públicos de Cultura
- Espectáculos Públicos del Deporte
- Impuesto Alumbrado Público - Predios Lotes
- Sobretasa a la Gasolina
- Juegos Permitidos
- Licencias de Construcción
- Ley 181 de 1995 (IVA Turístico)

**Grafico 4. Ingresos corrientes**



Los ingresos no corrientes ocupan el segundo puesto en importancia dentro de los ingresos totales del municipio; sin embargo, en los años 1.997 y 2.003 fueron el principal componente con \$210.813 millones, y \$191.929 millones respectivamente. Representan en promedio el 38% del total de ingresos corrientes y en promedio han disminuido en un 2% por año.

Dentro de los ingresos no corrientes se encuentran los ingresos de Capital, estos tienen un comportamiento constante hacia la baja y tienden a desaparecer como consecuencia de la venta de los activos por parte del municipio; pasaron de

\$152.792 en 1997 a \$28.952 millones en el 2003, y en promedio han disminuido en un 15% por año.

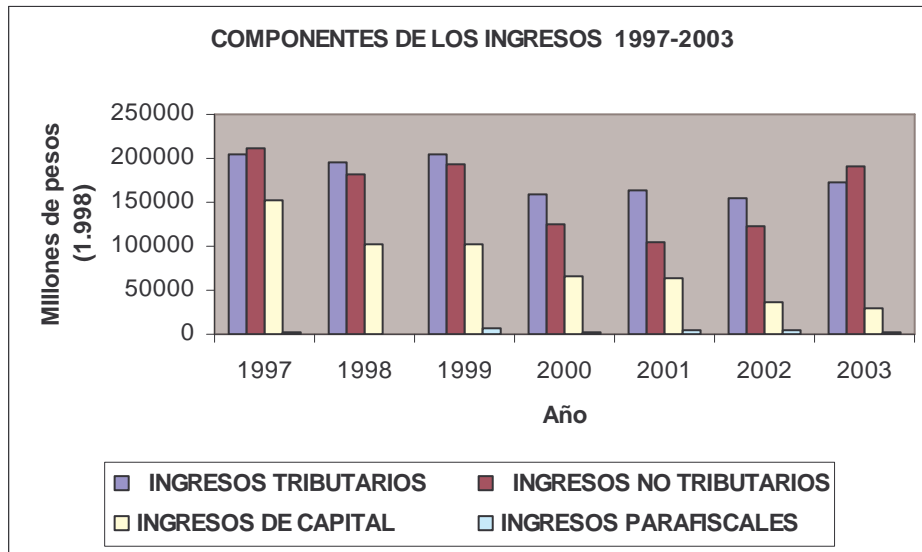
Al examinar los ingresos por componente de los demás municipios del Valle podemos analizar que se presentan comportamientos semejantes; sin embargo, se presentan diferencias en los ingresos tributarios, para Cali estos han presentado un comportamiento inestable variando sustancialmente en años como 1998, 2000 y 2002; mientras que en los demás municipios: "se aprecia que la participación de los ingresos tributarios se ha mantenido relativamente invariable"<sup>6</sup>

En resumen, podemos decir que el municipio depende en su mayor parte de los ingresos generados por los ingresos corrientes en promedio en un 43% y estos a su vez, dependen en promedio un 86% de los ingresos tributarios, ya que la participación de los ingresos parafiscales es mínima y los ingresos de capital tienden a desaparecer. Por tal motivo, es importante que el municipio de Cali realice programas encaminados a mejorar su recaudo y así poder fortalecer los ingresos de libre destinación financiando sus gastos de funcionamiento como lo determina la Ley 617 de 2000.

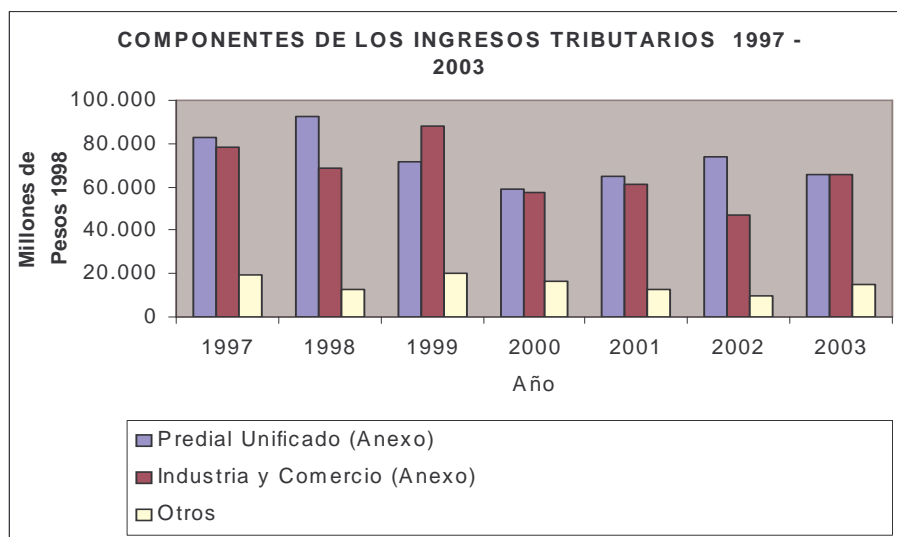
---

<sup>6</sup> COLLAZOS, Jaime y ROMERO, Vicente, Op.cit., p. 22.

**Grafico 5. Componentes de los ingresos**



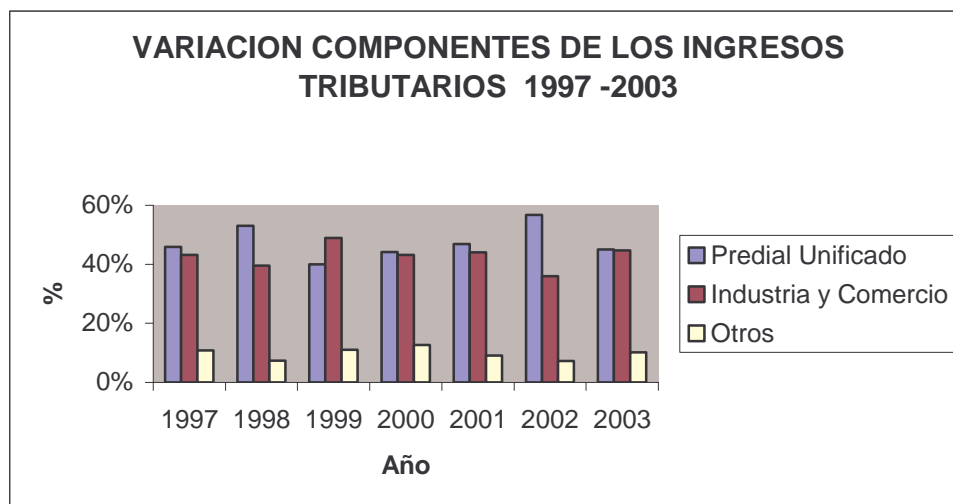
**Grafico 6. Componentes de los Ingresos Tributarios**



Los Ingresos Tributarios del Municipio tienen dos componentes principales el Predial y el impuesto de Industria y Comercio. Durante el periodo analizado estos dos componentes representan en promedio el 90% del total de Ingresos Tributarios y el 78% de los ingresos corrientes del municipio.

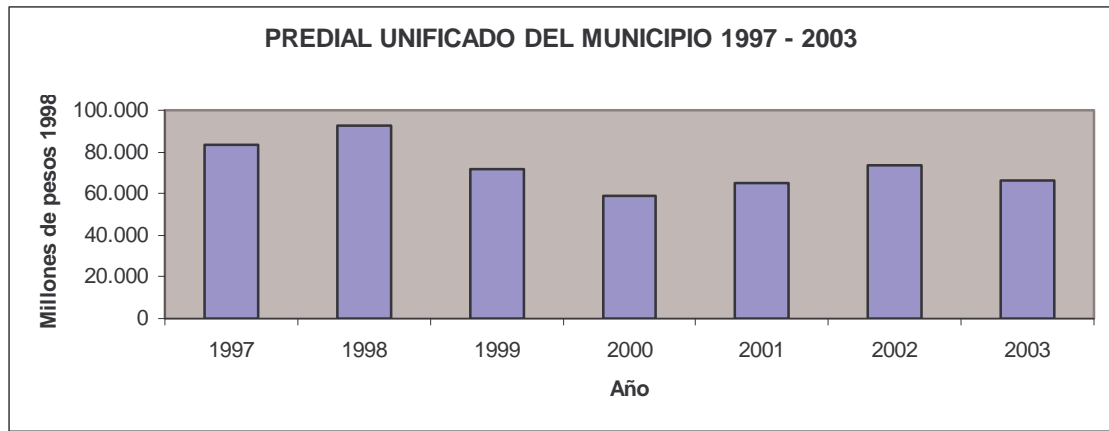
Al igual que los demás municipios del Valle del Cauca, los ingresos tributarios de Predial e Industria y Comercio son los rubros que mayor peso han tenido dentro del recaudo; sin embargo, el impuesto de Industria y Comercio representa el 41,6% y el de Predial el 37.3% en promedio para el total de los municipios; mientras que para Cali durante el periodo analizado el Impuesto de Industria y Comercio representa en promedio el 42,8% y el Predial el 47, 4%. Esta situación no refleja normalidad en una ciudad como Cali en donde la actividad industrial y comercial presenta constantes crecimientos y solo los crecimientos significativos del Impuesto predial se prestan cada cinco años por motivos de actualizaciones catastrales.

**Grafico 7. Variación de los Componentes de los ingresos tributarios**

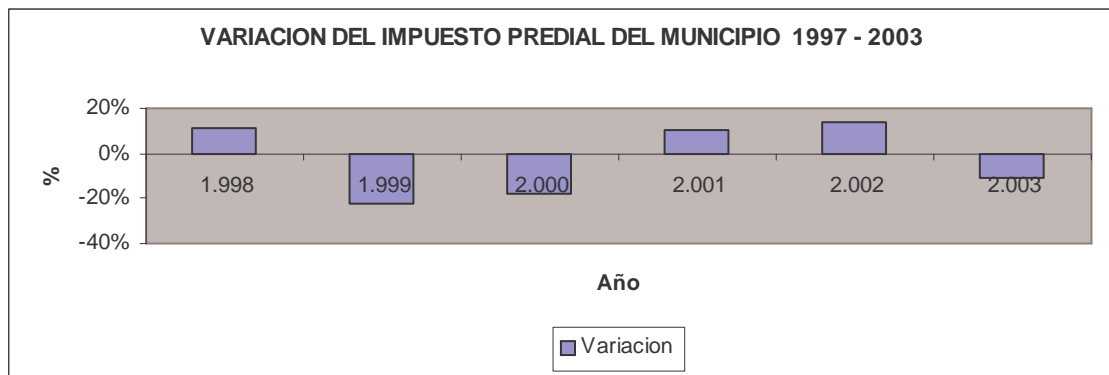


- **Impuesto Predial.** Es uno de los impuestos más importantes, este participa con un 47% de los ingresos tributarios, este impuesto entre 1997 y el 2.000 presento un comportamiento inestable con altos y bajos. A partir del año 2.001 empieza a mostrar crecimiento; sus mayores crecimientos se ven reflejados en los años 1997, 1998, 2001, 2002, presento su mayor caída en el año 1.999 con un decrecimiento del 22%. Y en promedio decreció en el periodo analizado 4%.

**Grafico 8. Comportamiento impuesto Predial Unificado**

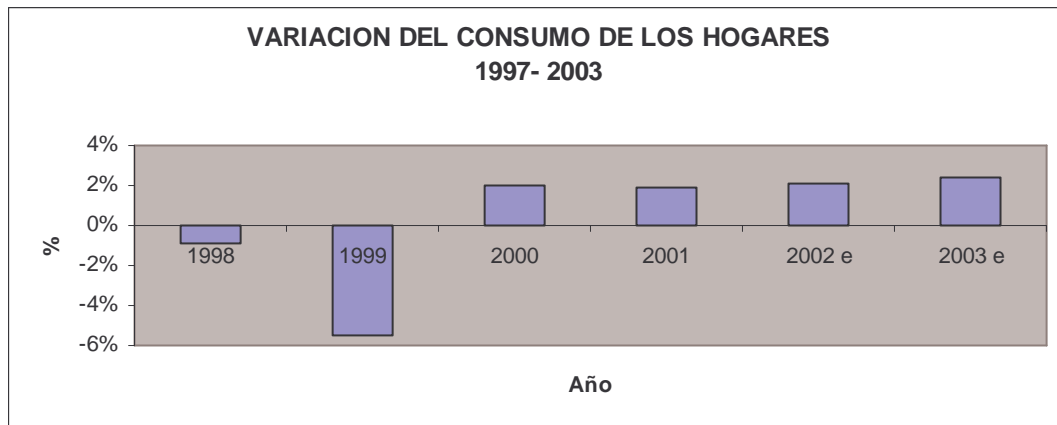


**Grafica 9. Variación del impuesto Predial Unificado**



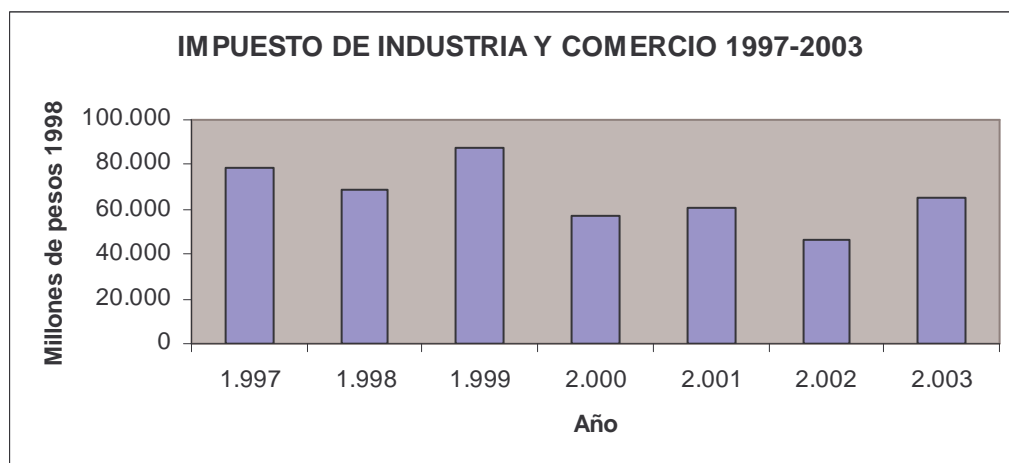
Este comportamiento del impuesto predial, puede ser consecuencia de los problemas económicos que se ha vivido en el país, porque cuando se compara con el consumo de los hogares, se observa que en algunos años se presentan correlaciones, por ejemplo, en el año 1999 se vio una disminución en el impuesto predial, el consumo de los hogares también disminuyó; por otra parte en los años en que el impuesto predial a tenido una variación positiva 2.001 y 2.002 el consumo también creció para estos mismos años.

**Grafico 10. Variación del consumo de los hogares**



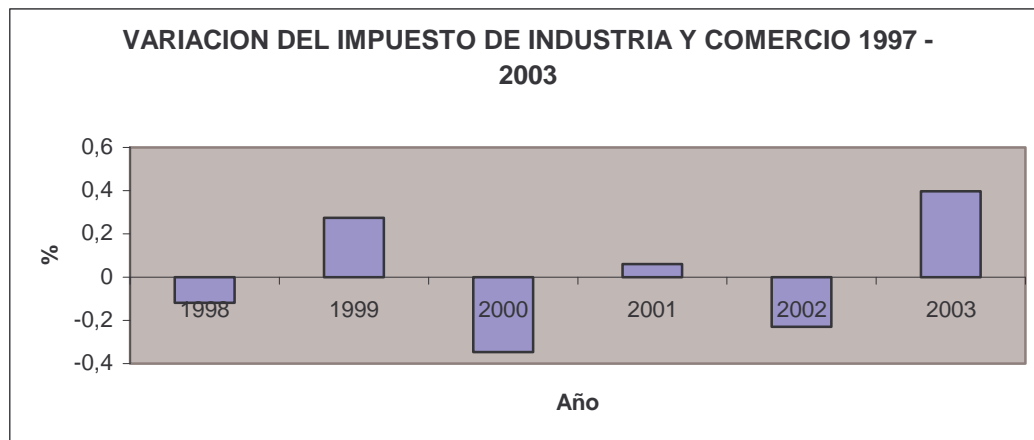
- **Impuesto de Industria Comercio:** El impuesto de industria y comercio es el segundo en importancia representa un promedio de 43% del total de los ingresos Tributarios. Ha tenido un comportamiento que refleja disminución en el recaudo en promedio del 3% para el periodo 1997-2003. Se observa que las variaciones negativas que ha presentado no han sido recuperadas, el valor recaudado del año 2.003 es inferior al del año 1.997.

**Grafico 11. Impuesto de Industria y Comercio**



El año en que se presentó el mayor recaudo fue 1999 con \$87.938 Millones presentando un aumento del 27% con respecto al año anterior. El 2002 fue el año que presentó el menor recaudo con \$46.840 Millones, presentando una disminución de 23 % con respecto al año anterior.

**Gráfico 12. Variación del impuesto de Industria y Comercio**



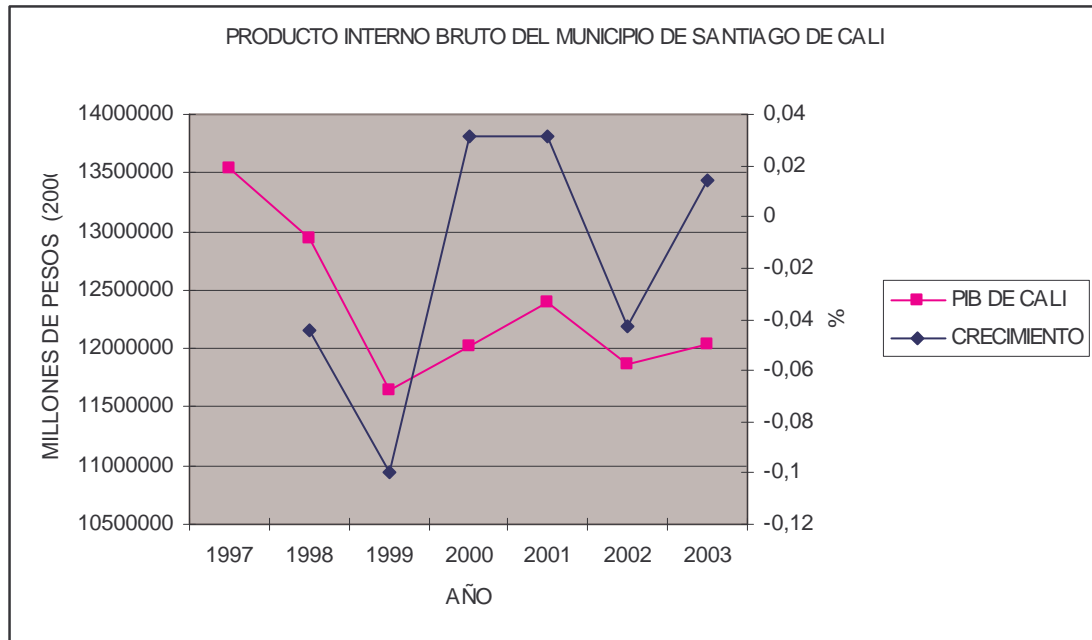
Se compara el comportamiento de PIB municipal con el impuesto de Industria y comercio los cuales presentaron un comportamiento similar, destacando lo ocurrido el año 1998 y 2003.

Para 1998 el PIB del municipio presenta una caída del 4.4%; igualmente, sucedió con el impuesto de industria y comercio el cual decreció en un 12% con respecto al año anterior. El decrecimiento del PIB es explicado por el deterioro de los principales componentes del gasto agregado y efectos negativos de las altas tasas de interés. Según la encuesta anual realizada por Fenalco, los principales problemas afrontados por el comercio durante 1998 en el Valle fueron el desbordamiento de las tasas de interés, el desempleo, la pérdida de poder adquisitivo, la elevada cartera, la inseguridad y la iliquidez<sup>7</sup>.

<sup>7</sup>UNIVERSIDAD ICESI. Cuentas Económicas municipales de Santiago de Cali. PIB trimestral, una nueva herramienta de medición de la economía caleña. Op.cit., p. 23.



**Grafico 13. Producto Interno Bruto de Santiago de Cali**



Fuente: Cálculos PIB trimestral, Una Nueva herramienta de medición de la economía caleña

Para el año 2003 el impuesto de Industria y comercio creció en un 39%, de igual forma el PIB del municipio presenta claras señales de recuperación creciendo un 1,44%.

El crecimiento del PIB se atribuye al jalonamiento del sector terciario el cual contribuyó con un 69.21%, el sectores secundarios contribuyo con un 30.34% y con un 0.45% el sector primario<sup>8</sup>.

### 1.3. OBJETIVOS

**1.3.1. Objetivo general.** En este trabajo se pretende plantear las bases para la realización de un plan en cultura tributaria para el municipio de Santiago de Cali.

<sup>8</sup>Ibid., p. 32.

### **1.3.2. Objetivo Específicos.**

- Conocer las necesidades y expectativas de los actores sociales con relación a los impuestos municipales.
- Investigar sobre la evolución de la situación fiscal del municipio de Cali en los últimos siete años.
- Realizar una Investigación sobre los elementos que permiten un cambio en la Cultura Tributaria de la ciudadanía.

### **1.4. JUSTIFICACIÓN**

Los ingresos tributarios que percibe el Municipio de Santiago de Cali son fundamentales para su funcionamiento y para mantener un desarrollo sostenible. Dado los altos índices de evasión, se realiza ésta investigación la cual permite la implementación de bases para formar en Cali una Cultura Tributaria, a los diferentes actores sociales conformados por líderes multiplicadores de información, empresarios y en general a toda la ciudadanía.

Dicha investigación se hace necesaria porque la ciudad presenta un bajo desempeño fiscal, además no cuenta con un eficiente programa que permita evitar los altos índices de evasión. Un 64% del total de las empresas de la ciudad evaden el impuesto de Industria y Comercio.<sup>9</sup>

Por otra parte, se carece de estudios que permitan tener conocimiento sobre las percepciones de los ciudadanos, sus inquietudes, intereses y motivaciones

---

<sup>9</sup> ENTREVISTA con Leonardo Soto, Director de Impuesto de Industria y Comercio. Cali, 20 de Enero de 2006.

alrededor de estos temas. Lo cual permitiría un manejo más acertado de los programas de fortalecimiento del fisco; en los últimos años Cali a diferencia de otras ciudades ha disminuido en un 5% su capacidad de generar recursos propios, esto podría ser a causa de la ausencia de Cultura tributaria en el Ciudad.

El presente estudio tiene repercusión práctica sobre la actividad del gobierno municipal, aportando información valiosa que servirá de material de reflexión y acción sobre el quehacer de nuestros gobernantes y generar acciones tendientes a promover espacios de reflexión, compromiso con la ciudad, competencia ciudadana, para el empoderamiento de la sociedad civil en el desarrollo económico, político, social y cultural del municipio de Santiago de Cali.

**Delimitaciones.** El periodo de estudio de esta investigación corresponde a los últimos siete años en la ciudad de Cali; adicionalmente, se presentaron limitaciones de información para profundizar más en el tema de recaudación a nivel de tipo de empresa, ya que el municipio de Santiago de Cali sólo cuenta con la información de ingresos totales por tipo de impuesto, pero no por tipo de contribuyente del impuesto.

## **1.5. MARCO DE REFERENCIA**

Con el propósito de fundamentar esta investigación, a continuación se muestra la importancia de la cultura en la sociedad y se cita la experiencia de Cultura Ciudadana en la ciudad de Bogota. Por último, se estudia la metodología que emplea el Departamento Nacional de Planeación para medir el comportamiento fiscal de los municipios (Ley 617 de 2000).

**1.5.1. Importancia de la cultura.** Cultura es el conjunto de rasgos distintivos, espirituales, materiales, intelectuales y emocionales que caracterizan a los grupos humanos y que comprende, más allá de las artes y las letras, modos de vida, derechos humanos, sistemas de valores, tradiciones y creencias; en otras palabras, cultura es la forma de pensar, evaluar y comunicar, haciendo un modo de vida compartido a través de la socialización. Es el comportamiento que se refleja a través de las tradiciones, costumbres, idiosincrasia, etc., y que surge en la medida que las sociedades evolucionan; por lo tanto, es una expresión cambiante, a la vez que es interdependiente. Es un reflejo de la estructura económica y permite a los individuos miembros de una sociedad diferenciarse de los ajenos, identificarse con los propios, llevando de esa manera a la formación de una conciencia individual y social. Es la manera total de vivir de un pueblo, el legado que el individuo recibe de un grupo.<sup>10</sup>

Los individuos tienden a confundir el concepto de cultura ya que lo relacionan con nociones en arte literatura y estética, pero la cultura es más que eso, comprende saberes, prácticas de virtudes cívicas y valores que hacen posible que los ciudadanos disfruten de buenas relaciones entre ellos, el progreso colectivo y un estado de equidad cada vez mayor.

El uso de la palabra cultura ha ido cambiando a lo largo de los siglos. En el latín hablado en Roma significaba inicialmente "cultivo de la tierra", y luego, por extensión metafóricamente, "cultivo de las especies Humanas". Alternaba con civilización, que también deriva del latín y se usaba como opuesto a salvajismo, barbarie o al menos rusticidad. Civilizado era el hombre educado.

---

<sup>10</sup> OROZCO, Pedro Ricardo. Foro "Pensar la ciudad: un encuentro para construir" [en línea]. Montería: geocities. [consultado en mayo 5, 2006]. Disponible en Internet: [http:// www.geocities.com/](http://www.geocities.com/)

Desde el siglo XVIII, el romanticismo impuso una diferencia entre civilización y cultura. El primer término se reservaba para nombrar el desarrollo económico y tecnológico, lo material; el segundo para referirse a lo "espiritual", es decir, el "cultivo" de las facultades intelectuales. En el uso de la palabra "Cultura" cabía, entonces, todo lo que tuviera que ver con la filosofía, la ciencia, el arte, la religión, etc. Además, se entendía la cualidad de "culto" no tanto como un rasgo social sino como individual. Por eso podía hablarse de, por ejemplo, un hombre "culto" o "inculto" según hubiera desarrollado sus condiciones intelectuales y artísticas.<sup>11</sup>

Las nuevas corrientes teóricas de sociología y la antropología contemporáneas redefinieron este término, contradiciendo la conceptualización romántica. Se entiende cultura en un sentido social. Cuando se dice "cultura China", "cultura Maya" se está haciendo uso muy distinto de aquel, se refiere a los diversos aspectos de la vida en esas sociedades. En general, hoy se piensa a la cultura como el conjunto total de los actos humanos en una comunidad dada, ya sean éstos prácticas económicas, artísticas y científicas. Toda práctica humana que supere la naturaleza biológica es una práctica cultural.

Resumiendo, este uso actual del término cultura designa, como se dijo arriba, el conjunto total de las prácticas humanas, de modo que incluye las prácticas: económicas, políticas, científicas, jurídicas, religiosas, discursivas, comunicativas, sociales en general. Sin embargo, algunos autores prefieren restringirse el uso de la palabra cultura a los significados y valores que los hombres de una sociedad atribuyen a sus prácticas.<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> Ibid., p. 36.

<sup>12</sup> SASTRE, Fernando y NAVARRO, Andrea. Cultura y estética Contemporánea [en línea] 2003. [consultado en Mayo10, 2006]. Disponible en Internet: [http:// www.monografias.com/](http://www.monografias.com/)

La cultura no es algo que se tiene (como generalmente se dice), sino que es una producción colectiva y esa producción es un universo de significados que está en constantes modificaciones. De tal forma, que para entender la cultura es necesario tener una perspectiva de movimiento. Conociendo y reconociendo cuales son los factores que inciden directamente en los procesos de transformación cultural, cuales son sus tiempos y naturaleza, y cual es su prospectiva.

Uno de los principales elementos de construcción de la cultura, es su contenido simbólico, de allí nace la complejidad de la misma, ya que la construcción de símbolos requiere llegar a unos acuerdos que solo pueden ser entendidos dentro de la lógica misma de la construcción, requiere de un tiempo que permita el acople y la lectura de nuevos símbolos y por tanto la interiorización de los mismos.

"...El pensamiento simbólico y la conducta simbólica se hallan entre los rasgos más característicos de la vida humana y todo el progreso de la cultura se basa en estas condiciones..."<sup>13</sup>

De tal forma que la cultura no puede ser vista como algo apropiable. Es una producción colectiva de un universo de significados que son transmitidos a través de las generaciones. Es así, como todo proceso de transformación cultural requiere un tiempo adecuado para que las generaciones presentes, modifiquen y resignifiquen los nuevos contenidos propuestos, para que se den las prácticas de las nuevas interrelaciones y para que se comience a interiorizar como una práctica cotidiana, que pueda ser aprendida por las generaciones venideras. En otras palabras necesita el tiempo para crear la estructura y asentamiento de propios de los puentes generacionales.

---

<sup>13</sup> Ibid., p. 37.

Por otro lado, y manteniendo la perspectiva de la complejidad de la cultura, se plantea que, “Cultura y conciencia de los valores son expresiones que significan la misma cosa.” Es decir que se puede entender que los valores son una extensión de la cultura o que ésta es la manifestación viva de aquéllos.

De allí, se desprende que todo proceso de transformación cultural requiere de cambios consistentes en la forma como los miembros de dicha cultura le están dando significancia a los valores. Labor bastante compleja, ya que desde tiempos inmemoriales el hombre ha tratado primero de definir y segundo de realizar una clasificación de valores, presentándose aun bastantes controversias sobre dicho asunto.

Para concluir podemos decir que, comprendiendo la cultura como producción de sentidos, también podemos entender el sentido que tienen los fenómenos y eventos de la vida cotidiana para un grupo humano determinado. Como cada nuevo elemento que se trate de incluir dentro del contexto cultural necesita de un amplio tiempo para su apropiación.

**1.5.1.1. Elementos de la cultura.** Toda cultura posee en si misma un proceso de socialización y esta es el mecanismo Socio-Cultural básico por el cual un conjunto social asegura su continuidad. Los principales agentes de la socialización son los padres y otros miembros de la familia, las instituciones educativas y los medios de comunicación social. Por lo general, ellos cumplen la función de transmitir a los niños los valores y las creencias de su mundo socio-cultural, así como los significados otorgados a las relaciones interpersonales y a los objetos. Las generaciones adultas transmiten la cultura como patrimonio o legado; hay un doble juego ya que se selecciona lo que se trasmite y el que recibe también selecciona según sus intereses.

Todo individuo es social, es decir se integran a la cultura y la sociedad tanto como la cultura lo integra a él. La socialización comienza con el nacimiento y transforma a los individuos en seres sociales, en miembros de su sociedad. Este es el proceso que convierte progresivamente a un recién nacido con un muy limitado repertorio de conductas en un sujeto social hasta llegar a ser una persona autónoma, capaz de desenvolverse por si misma en el mundo en el cual ha nacido.

Mediante la socialización se transmiten lenguajes de palabras y gestos, destrezas técnicas habilidades, la destreza de escribir, significados relacionados entre las personas y otros objetos, hábitos, valores, sentido común.<sup>14</sup>

Desde esta perspectiva la realización de un “programa de cultura tributaria”, requiere de una serie de elementos que permitan una nueva visión entre los ciudadanos, los estamentos públicos, los funcionarios, el tributo y las políticas tributarias. De tal forma que se conciban nuevas formas de percepción, actitudes, aptitudes y la redimensionalidad de valores.

La antropóloga española María Jesús Buxó Rey<sup>15</sup> expresa que "la cultura es el sistema de conocimiento a partir de cuyos significados el ser humano tamiza y selecciona su comprensión de la realidad en sentido amplio, así como interpreta y regula los hechos y los datos de comportamiento social" . La misma antropóloga dice: "lo que importa es aprender lo que es relevante en el conjunto de ideas, creencias y suposiciones que los individuos son capaces de representar mentalmente... De tal forma que toda identidad (cultural) es una construcción mental...".

---

<sup>14</sup> Ibid., p. 38.

<sup>15</sup> Antropóloga, Investigadora de procesos de Cultura Tributaria.



Partiendo de la consideración anteriormente mencionada, es de fundamental importancia que existan los valores necesarios para la implementación efectiva y eficaz de una nueva cultura:

- **Respeto:** Es valorar a los demás, acatar su autoridad y considerar su dignidad. El respeto exige un trato amable y cortés; es la esencia de las relaciones humanas, de la vida en comunidad, del trabajo en equipo, de la vida conyugal, de cualquier relación interpersonal. El respeto es la garantía de la absoluta transparencia y conoce la autonomía de cada ser humano y acepta complacido el derecho a ser diferente.<sup>16</sup>
- **Honestidad:** Actuar siempre desde principios éticos y morales. Significa proceder de acuerdo con lo que se piensa y lo que se dice. La honestidad nos lleva a defender lo que nos parece correcto, nos lleva a vivir de acuerdo con nuestros valores y nos hace honrados con nosotros mismos y con los demás. La honestidad es fundamental para conocerse a si mismo, para entablar relaciones con los demás y poder vivir en sociedad.
- **Responsabilidad:** Es la obligación ética y moral de responder por lo que hacemos y en ocasiones por lo que hacen los demás. La responsabilidad nace de los compromisos que vamos adquiriendo. Somos responsables frente a las leyes, y normas de la sociedad. Sabemos que el entorno (ciudad) es producto de nuestra propia construcción cotidiana, por tal motivo, nuestras acciones son consecuentes con el bienestar colectivo.

---

<sup>16</sup> GOBERNACIÓN DEL VALLE DEL CAUCA. Secretaria de Educación Departamental. Gente buena para un mundo mejor. Santiago de Cali. Periódicos asociados LTDA, 2004. 209 p.

- **Sentido de pertenencia:** Pertenecer significa participar, cuando el ciudadano vota, cuando reclama, cuando colabora, cuando es solidario o cuando sus impuestos, esta ayudando a que su ciudad sea mejor sintiéndose orgulloso de ello. Es Sentirse parte de su ciudad, indistintamente del lugar de procedencia.
- **Equidad:** Conocer y comprender como se distribuyen los recursos, en que sectores, quienes son los beneficiarios, cuales son los mecanismos de participación en el diseño de las políticas y las formas de organización legítimas para ejercer un control sobre el funcionamiento del estado.
- **Civismo:** Es un valor básico marcado por el trato respetuoso con los demás. Es lo que llamamos “buenas maneras” o “buena educación”. Gestos de cortesía y amabilidad constituyen el civismo, tales como saludar, respetar a los mayores, agradecer, pedir permiso, pedir disculpas, etc. Es la cultura pública de la convivencia por la que se rige, o debería regirse, una determinada sociedad.

El civismo está formado por un conjunto de procederes de interacción humana sin los cuales la convivencia es difícil o imposible. Son normas emparentadas de algún modo con lo que entendemos por etiqueta social o protocolo, pero son distintos de éstos: el civismo es un bien compartido o a compartir por todo el pueblo, ése es su atributo esencial.

- **Solidaridad:** La vida ciudadana implica la ayuda desinteresada a todas las personas especialmente a los más débiles y necesitados. No todas las personas tiene las mismas oportunidades; hay personas que pueden satisfacer sus necesidades básicas mientras hay otras que no, pero todos

somos ciudadanos con los mismos derechos y obligaciones. La solidaridad llama a trascender las fronteras individuales y apoyar permanentemente al otro, por el sencillo hecho de reconocer su humanidad. Es el sentido de ayuda permanente a quien lo necesita para llevar una vida digna y humana.

Los elementos del contexto cultural entregan cada uno su aporte connotativo al significado común de las cosas en la vida cotidiana, estableciendo lo que se valora y con ello las normas de convivencia, es decir, lo que se debe y no debe hacer, de manera que cada lugar tiene una identidad cultural que no es similar a ninguna otra, aunque pueda haber similitud entre ellas. A esto se refiere Cardozo de Oliveira cuando dice que "la identidad pasa a desempeñar el papel de una brújula que posiciona al grupo y sus miembros en mapas cognitivos (u horizontes) colectivamente contruidos". Por tal razón es indispensable, la creación de nuevas relaciones sociales, a decir:

- Generación de procesos pedagógicos que permitan al ciudadano la resignificación de si mismo como actor social, de tal forma que se permita la generación de nuevas oportunidades sociales. Para este caso específico, el proceso debe permitir la creación de nuevos constructores de confianza con el sector público y sus funcionarios.
- Por parte del Estado, la construcción de políticas públicas que obliguen a una total transparencia. Por parte de los funcionarios, el desarrollo de presupuestos acordes con la contratación y con las necesidades ciudadanas.
- Ejecución de programas de rendición de cuentas, además de informativas, que contengan visos jurídico-administrativos.

Se puede tomar como ejemplo la ciudad de Bogotá; una ciudad que tomó los elementos del contexto cultural y con ello las normas de convivencia, demostrando después de 10 años, que las políticas públicas con miras a construir procesos de formación y transformación de una cultura funcionan.

El propósito central de las políticas públicas diseñadas para Bogotá durante el periodo 1995-2004, consistieron en promover comportamientos adecuados para la convivencia urbana, basados en el acatamiento de las reglas mínimas que hacen posible la interacción pacífica entre los habitantes de una gran ciudad como Bogotá. El punto de partida de esta gran idea fue una hipótesis formulada por el ex-alcalde y académico Antanas Mockus, la cual se basaba en que los severos problemas de convivencia que padece de tiempo atrás la sociedad colombiana obedecen en parte a contradicciones, desconexiones o vacíos entre los tres sistemas que regulan el comportamiento humano en las sociedades modernas: la ley, la moral y la cultura.

Para fundamentar de manera más sólida las políticas y las acciones orientadas a mejorar las condiciones de seguridad, las relaciones de convivencia y la comunicación entre los ciudadanos, se vio la conveniencia de crear el observatorio de estudios en cultura ciudadana.

Tanto por la novedad del programa de Cultura, como de los métodos pedagógicos empleados para propiciar el acatamiento de las reglas de convivencia, fortalecer el sentido de pertenencia a la ciudad y generar un mayor aprecio por el patrimonio colectivo, la información y la investigación sobre éste tipo de temas adquirió especial relevancia, no solamente para la administración municipal, sino también para el ámbito académico.

**1.5.2. Cultura tributaria.** Hablar de cultura se ha convertido en un tema de moda: cultura de mercado, informática, cívica, organizacional, de rendiciones de cuentas, en fin, cultura en todos los campos donde se necesita o se requiere introducir cambios, porque la sola introducción de estos no es suficiente. Para que las políticas y proyectos sean exitosos, hay que contar con la cultura o con lo que más recientemente es llamado Capital Social; así pues en otros países y en el nuestro a llegado la necesidad de hablar de Cultura Tributaria.<sup>17</sup>

Es razonable que este tema haya llegado, pues generalmente no nos gusta pagar impuestos, y mucho menos pagar más, pero este tema es tan importante si queremos tener desarrollo y poder tener una verdadera cultura tributaria. De nada nos sirve continuar realizando reformas tributarias y fiscales sin que exista de forma masiva un compromiso de ciudadanos de cumplir con nuestras obligaciones tributarias.

Se puede interpretar que el tributo es esa renta que la sociedad, a partir de las personas aportan de común acuerdo, con el animo de recibir compensaciones de carácter colectivo y personal que no pueden obtenerse de manera aislada. La redistribución de esa renta social se constituye en diversos bienes materiales o espirituales, públicos o colectivos y con unas funciones sociales determinadas.

La esencia del tributo es el desarrollo necesario y sentido de las personas y de la sociedad, es decir, la construcción de su propio espacio social, económico, político y cultural. El tributo junto con los demás ingresos públicos, son factores de desarrollo de las ciudades. La tributación es el pilar económico del sostenimiento del Estado democrático, esto nos conduce a la necesidad de comprender la

---

<sup>17</sup> ROBLES, Amado. "Pacto Fiscal, proceso para el análisis y propuesta del movimiento social". 2002. p. 38.

correspondencia entre los derechos y responsabilidades cívicas, y la interrelación de los intereses privados y los beneficios colectivos.<sup>18</sup>

La cultura tributaria es entendida como el conjunto de valores, símbolos, lenguaje, conocimientos y normas de los ciudadanos sobre el tema de los impuestos; pero más que un concepto son las prácticas coherentes desarrolladas por los diferentes actores sociales de la ciudad. Dentro de esas prácticas y valores cabe rescatar, la honestidad, el sentido de pertenencia, el respeto, la solidaridad, la responsabilidad, el civismo, la equidad y la representación colectiva frente al gobierno municipal.

La cultura tributaria tiene como fin la búsqueda de eliminar los factores provocadores de comportamientos tributarios que afecten el recaudo fiscal, es decir en nuestro caso, impedir que la evasión y elusión continúen en la realidad tributaria. Buscar por diferentes medios estos resultados, particularmente afectando los comportamientos culturales de los agentes y sus actitudes para con lo tributario y lo fiscal, es colocar un fin que tiene importancia para la idealización elaborada exclusivamente y unilateralmente desde el Estado.

Tradicionalmente nuestra sociedad ha tenido una visión de lo tributario por la manera como el Estado, desde la época colonial hasta el presente, ha venido quitando a la población de buena parte de sus ingresos y propiedades. Esta imagen histórica es real, no se olvida de la explotación, expropiación y venta al exterior de las riquezas encontradas en el territorio, tampoco se ignoran las causas impositivas motivadoras de los primeros levantamientos populares de la Nueva Granada, buena parte de la vida republicana ha cargado con el lastre de la

---

<sup>18</sup> DIRECCIÓN EN IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES, Educación en Cultura Tributaria. Santafe de Bogotá, 2000. p. 84.

dominación colonial y aun se vive un alto sentimiento negativo frente a la función de tributar, independientemente del tipo de tributo, la coyuntura fiscal y económica o de la capacidad de pago del potencial contribuyente.

Dentro de esas perspectivas, no podemos magnificar idealmente al tributo como la panacea para resolver los problemas de tipo fiscal y económico. Tampoco se trata señalarlo como el responsable absoluto del estado de la crisis económica de una sociedad. Sin embargo, el proceso de tributación en el país ha estado enmarcado fundamentalmente hacia la obtención de los recursos públicos para el sostenimiento del Estado y para la inversión social. Esto lleva a que los esfuerzos se concentren en el recaudo y que por lo tanto el objetivo de los programas de cultura tributaria busquen disminuir toda clase de evasión.

Un programa de cultura tributaria apunta al logro del pago voluntario y consciente de los diversos tributos por parte de los contribuyentes. El fin último del mismo no puede quedarse en el marco fiscalista; los cambios culturales y de comportamiento de la población frente a sus responsabilidades con la sociedad y el Estado, no puede ser producto reactivo de acciones para controlar y reprimir conductas de fraude con el fisco.

De allí, que para formar una verdadera Cultura Tributaria, se hace necesario acceder a las relaciones ciudadanas desde la constitución de principios y valores indiscutibles que permitan la construcción de una sociedad cada vez más justa.

El ejercicio de una ciudadanía responsable implica no sólo conocer y defender nuestros derechos y velar por el cumplimiento de las funciones del Estado, sino también asumir nuestros compromisos y obligaciones como ciudadanos, tal como lo señala la Constitución para ambos casos.

**1.5.2.1. Principios y valores aplicados a la cultura tributaria.** Los principios y valores mencionados anteriormente son fundamentales para el desarrollo de una Cultura Tributaria sostenible, entre ellos se encuentran:

- **Responsabilidad.** Es importante que se discuta sobre la idea del incumplimiento de la obligación tributaria como un problema de responsabilidad colectiva porque ella afecta los derechos de toda la ciudadanía. Por lo general, se asume que la evasión y los grupos o individuos que incurrir en ella, se guardan para beneficio propio el monto del tributo que corresponde al Estado.

En estos casos, la idea de Estado se asimila como una entidad gestionada y representada por grupos o personas que se reparten y controlan los recursos para consolidar sus posiciones de poder, eludiendo canalizar los fondos hacia la satisfacción de necesidades comunes. Bajo esta premisa, la evasión entra en una especie de espiral infinita: "no pago porque se la roban". Ambas conductas, la del evasor y la del funcionario de turno, ponen en evidencia la debilidad de este valor, en los vínculos de pertenencia a una comunidad que, más allá de diferencias y grupos, no puede percibirse involucrada en un destino compartido.

- **Civismo:** La contribución ciudadana se plantea como una obligación cívica que encaja en un modelo de Estado con una clara vocación y función social. Sin embargo, ha pasado a convertirse en una dinámica, la mayoría de las veces coercitiva, ante la cual los ciudadanos reaccionan en forma diferente. Los individuos pagan en respuesta al modelo punitivo de tributación. Las principales razones para pagar los impuestos están relacionadas con el castigo y el control. A partir de este valor se pretende



cambiar el comportamiento de los ciudadanos, que se pague a conciencia, no por ser una medida obligatoria sino por ser una contribución al bienestar común.

- **Equidad:** La valoración ciudadana sobre la evasión y sus implicaciones sociales está claramente relacionada con consideraciones de equidad y justicia social. De ahí que acciones aleccionadoras y educativas por parte de la administración tributaria contra los grandes evasores pueden tener efectos positivos en la percepción de los ciudadanos y en la orientación de sus actitudes y prácticas en contra del cumplimiento de las obligaciones tributarias.
- **Honestidad:** La importancia de la percepción del sistema político y la ética de sus actuaciones pueden afectar el comportamiento de los contribuyentes, así como la valoración de la honestidad de los funcionarios públicos es entonces un factor explicativo de las diferencias de actitud de los ciudadanos respecto a los impuestos. Por lo tanto, mejoras en la moralidad de la gestión pública mejora el ánimo contribuyente de los ciudadanos.
- **Sentido de pertenencia:** La población viene perdiendo el sentido de pertenencia por la ciudad, de identificación de principios colectivos y desarrollo de lazos de solidaridad. Estas tendencias ponen por lo tanto, de manifiesto la importancia de fomentar esos lazos, con el fin de crear sociedad, es decir una conciencia más difundida sobre la responsabilidad de los individuos respecto a los temas tributarios.

Si no hay un verdadero sentido de pertenencia de las políticas involucradas es decir, mientras no se tenga un fuerte apoyo institucional, no tienen muchas probabilidades de mantenerse. Esto esta asociado con el hecho de que el sentido de pertenencia es esencial para la construcción de instituciones, que es reconocida en la forma amplia hoy como una de las claves de las políticas de desarrollo exitosas.

El sentido de pertenencia establece la regla básica para el funcionamiento de una verdadera cultura tributaria, su papel es apoyar todos procesos de participación ciudadana.

- **Respeto:** En cualquier civilización encontramos que las conductas están reguladas por normas que indican cual es el comportamiento esperado de los individuos ante la sociedad.

Las normas del respeto son convencionales cuando se derivan de la tradición, o jurídicas cuando están formadas legalmente. Ambas pretenden regular la convivencia, solo que sobre las convencionales operan a nivel de comportamiento cotidiano, de protocolo social, las normas legales determinan comportamientos aceptados y negados bajo distintas amenazas de coerción en caso de incumplimiento. Se pretende que este valor en la cultura tributaria produzca en los ciudadanos actuar por normas convencionales y no de forma coercitiva; interiorizando actitudes de respeto por lo que es público y, por tanto, financiado con el esfuerzo de todos, originando un beneficio común.

**1.5.3. Ley 617 de 2000.** La ley 617<sup>19</sup> de 2000 prevé controles al gasto de funcionamiento, buscando estimular el ahorro corriente y por esta vía aumentar la inversión, contribuir al pago de la deuda y provisionar el pasivo pensional, entre otros. Los indicadores de evaluación no sólo deben medir el ajuste del gasto a los ingresos corrientes y su nivel de ahorro, sino también, el desempeño en la gestión por fortalecer los recaudos que permitan financiar el gasto de funcionamiento.

Con la información suministrada por las entidades territoriales al Departamento Nacional de Planeación y la Contraloría General de la Nación, se calculan los siguientes indicadores utilizados en la evaluación.

El municipio de Santiago de Cali se encuentra en la categoría Especial porque su población supera los 500.000 habitantes y sus ingresos corrientes son superiores a 400.000 salarios mínimos legales.

---

<sup>19</sup> DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION. Resultados de la gestión fiscal de departamentos y Municipios año 2000, Documento COMPES 3165 [en línea]. Bogotá: DNP, 2000. [consultado en Febrero 12, 2006]. Disponible en Internet: [http:// www.dnp.gov.co/](http://www.dnp.gov.co/)

**Tabla 1. Clasificación de los municipios de Colombia**

<b>Categoría</b>	<b>Población habitantes</b>	<b>Ingresos Corrientes anuales libre destinación Salarios Mínimos Legales Mensuales</b>
Bogota <sup>20</sup>		
Especial	Mayor o igual a 500.0001	Mayor o igual a 400.000
Primera categoría	Entre 100.001 y 500.000	Mayor a 100.000 y hasta 400.000
Segunda Categoría	Entre 50.001 y 100.000	Mayor a 50.000 y hasta 100.000
Tercera Categoría	Entre 30.001 y 50.000	Mayor a 30.000 y hasta 50.000
Cuarta Categoría	Entre 20.001 y 30.000	Mayor a 25.000 y hasta 30.000
Quinta Categoría	Entre 10.001 y 20.000	Mayor a 15.000 y hasta 25.000
Sexta Categoría	Menor o igual a 10.000	Menor o igual a 15.000

Fuente: Departamento Nacional de Planeación

#### **1.5.3.1 Indicadores de evaluación fiscal.**

- **Autofinanciamiento del funcionamiento:** Medido como el porcentaje de ingresos corrientes destinados a funcionamiento, establece qué tanto de cada peso de ingreso puede utilizar el departamento o municipio para pagar gasto de funcionamiento (nómina y gastos generales) por cada peso que genera de ingresos corrientes de libre destinación. Si el indicador es mayor que uno significa que los ingresos corrientes son insuficientes para cubrir el funcionamiento. Lo deseable es que este indicador sea menor o igual que 1.
- **Respaldo de la deuda:** Calculado como el valor de la deuda comercial como porcentaje de los ingresos totales, da cuenta de la dimensión del

<sup>20</sup> Santafe de Bogota por sus características socio económicas es considerado como una categoría por el Departamento Nacional de Planeación.

endeudamiento en relación con su capacidad para pagarlo, es decir, la proporción de los recursos totales que están respaldando la deuda. Es deseable que la deuda total no supere la capacidad de pago de la entidad ni comprometa su liquidez en el pago de otros gastos.

- **Dependencia de las transferencias de la nación.** Medido como el porcentaje de ingresos que corresponden a transferencias, indica la importancia que las transferencias tienen en relación con el total de ingresos, es decir, muestra el peso que tienen estos recursos en el total de fuentes de financiamiento. Un indicador por encima de 60% señala que la entidad territorial financia sus gastos totales principalmente con recursos de transferencias de la nación. El monto de las transferencias no incluye los recursos de regalías ni de cofinanciación, pues son recursos no homogéneos a todas las entidades territoriales, lo que genera distorsiones en la evaluación.
- **Importancia de los ingresos tributarios.** Calculado como la participación que tienen los recursos propios en los ingresos totales, permite determinar la capacidad que tiene la entidad territorial para generar rentas propias y de esta forma autofinanciar los gastos de su competencia.
- **Magnitud de la inversión.** Medido como el porcentaje del gasto total destinado a inversión, permite cuantificar la formación bruta de capital fijo y el gasto en inversión social que hace la entidad territorial, en relación con los gastos totales. Este indicador es de gran relevancia porque permite medir los niveles de inversión capaces de generar mayor desarrollo social y económico en las entidades territoriales.

- **Capacidad de ahorro.** Medida como el porcentaje de los ingresos corrientes destinados a inversión y/o a respaldo del endeudamiento, es un indicador de la solvencia que tiene la entidad territorial para generar excedentes propios de libre destinación que se destinen a inversión o a soporte de la deuda, y que complementan el uso de transferencias de la nación. Es deseable que este indicador sea positivo, es decir, que las entidades territoriales siempre estén ahorrando.
- **Indicador Sintético del Desempeño Fiscal.** Se construye con el objeto de resumir en una sola medida los seis indicadores anteriores y clasificar a los municipios y departamentos según su desempeño fiscal, determinando la posición relativa de las entidades. Este indicador se encuentra en una escala de cero a cien. El valor cero significa un nulo desempeño fiscal, mientras que el valor cien denota el máximo desempeño posible. La técnica estadística utilizada para obtener el indicador sintético se conoce como análisis de componentes principales (ver anexo 1).

La calificación dada al desempeño fiscal se hizo de acuerdo con las categorías definidas así:

**Tabla 2. Categorías utilizadas por el DNP para calificar el desempeño fiscal:**

Calificación del desempeño	Valor del indicador
Bajo	Entre 0 y 40
Medio	Entre 41 y 60
Aceptable	Entre 61 y 70
Alto Entre	71 y 90
Muy alto Entre	91 y 100

Fuente: Departamento Nacional De Planeación

La calificación del desempeño Valor del indicador Desempeño “muy alto” (indicador entre 91 y 100) significa que la entidad territorial posee suficientes recursos propios para pagar su funcionamiento, un buen respaldo del endeudamiento, altos índices de inversión, buen nivel de recursos propios como contrapartida a las participaciones de la Nación y sólida capacidad de ahorro. El otro extremo (indicador entre 0 y 40) representa todo lo contrario.

## **1.6. METODOLOGÍA**

Para alcanzar los objetivos de este trabajo y dar respuesta al problema planteado, se trabajó con base a la información tomada de las percepciones de los caleños, respecto a sus derechos y obligaciones como ciudadanos, su espíritu de solidaridad y la valoración del bien común, tomando para el desarrollo cuatro temas fundamentales: Responsabilidad social del Estado y la Sociedad civil para el desarrollo de la ciudad, La corrupción en el sistema tributario, Conocimiento de los ciudadanos en temas tributarios y la importancia de una adecuada comunicación entre Estado y contribuyentes.

La información utilizada en esta investigación fue tomada principalmente de fuentes primarias, realizando una encuesta a la población caleña, representada por los diferentes miembros de los comités de planificación<sup>21</sup> de cada una de las 22 comunas de Santiago de Cali.

---

<sup>21</sup> “La participación comunitaria ha sido siempre un elemento básico para el normal funcionamiento de las sociedades democráticas. Un ingrediente fundamental para la gestión pública exitosa es la participación de los ciudadanos y de las comunidades en el proceso de toma de decisiones y en la ejecución de proyectos de interés público”. BANGUERO, Harold. Teoría y Práctica de la Gestión Municipal. Cali, 2004. p. 119.

Por otra parte se trabajó con grupos focales integrados por directivos<sup>22</sup> y funcionarios de la Secretaría de Hacienda Municipal, políticos, medios de comunicación y representantes de la Cámara de Comercio de Cali y la DIAN. Para la obtención de la información de los ingresos del municipio se contó con el apoyo de cada coordinador de las diferentes rentas.

Como fuente secundaria, se tomaron recientes estudios realizados por Planeación Municipal y la Universidad Icesi sobre la economía caleña. Además, se trabajaron los informes presentados por el Departamento Nacional de Planeación sobre desempeño fiscal de los diferentes municipios. Se trabajaron libros e informes de experiencias en temas de desarrollo de Cultura, entre otras fuentes secundarias.

Una vez obtenida la información se utilizó herramientas de Office y programa estadístico SPSS; Para así lograr la elaboración de las Bases para el Plan de Cultura Tributaria para el municipio de Santiago de Cali.

---

<sup>22</sup> Se obtuvo una permanente colaboración con la información de la Secretaria de Hacienda y la subdirección de impuestos y Rentas del Municipio de Cali.



## **2. CONTEXTUALIZACIÓN SOBRE IMPUESTOS**

### **2.1 PRINCIPALES CONCEPTOS IMPOSITIVOS**

Los Ingresos y Rentas constituyen el conjunto de recursos percibidos por las entidades estatales. Se clasifican en ingresos corrientes, contribuciones parafiscales, fondos especiales, recursos de capital e ingresos de los establecimientos públicos.

Los ingresos corrientes son los recursos que de manera habitual perciben las entidades estatales, los cuales son establecidos en forma unilateral a través del ejercicio de la soberanía. Los ingresos corrientes pueden ser tributarios o no tributarios.

Los ingresos tributarios están conformados básicamente por los impuestos, es decir obligaciones impuestas por el Estado a los asociados, en virtud de su potestad soberana, sin contraprestación directa ni personal.

Es importante distinguir entre impuesto y tributo. En el modelo de Código Tributario para América Latina aprobado por la organización de los Estados Americanos y el Banco Interamericano de Desarrollo, se estableció que los tributos son: Impuestos, tasas y contribuciones especiales. Sin embargo, el concepto de tributo en materia constitucional, a pesar de la confusión que se evidencia en varias disposiciones y en materia presupuestal, sólo se refiere a los impuestos.

En el Artículo 338 de constitución política de Colombia<sup>23</sup> se señala que: “La ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden permitir que las autoridades fijen las tarifas de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación de los beneficios que les proporcionen; pero el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto, deben ser fijados por la ley, las ordenanzas y los acuerdos”

De esta forma se diferencia los conceptos de Tasas, Contribuciones y Tributo o Impuesto. Las tarifas de las Tasas- entendidas como recuperación de los costos de los servicios que se les prestan a los contribuyentes- y las tarifas de las Contribuciones- entendidas como participación en los beneficios que les proporcionan a los mismos contribuyentes-pueden ser fijadas por las autoridades, previo permiso de la ley. Excluye de esta posibilidad a los impuestos, pues como se menciono anteriormente sólo la ley puede definir las tarifas de los mismos.

Existen unos elementos básicos que configuran cualquier figura tributaria:

**2.1.1. Hecho imponible.** Se entiende por hecho imponible aquella circunstancia cuya realización, de acuerdo con la ley, origina la obligación tributaria. Son hechos imponibles: la obtención o imputación de renta en los impuestos sobre la renta; la propiedad de bienes y la titularidad de derechos económicos en los impuestos de patrimonio; la adquisición de bienes y derechos por herencia o por donación en los impuestos de sucesiones y donaciones; la entrega de bienes y la prestación de servicios en los impuestos sobre las ventas, etc.

---

<sup>23</sup> Constitución política de Colombia, Dirección editorial Alberto Ramírez Santos, Santafe de Bogota: Panamericana editorial, 1998. p. 227.

**2.1.2. Los Sujetos.** Son aquellos que intervienen en la obligación, y pueden ser activos o pasivos. Los Sujetos Activos son las entidades públicas beneficiarias del impuesto, tales como la nación, los departamentos, municipios y distritos, y excepcionalmente lo serán los particulares en los casos de cesión por concesión, pignoración, etc.

Los Sujetos Pasivos las personas naturales o jurídicas que están obligadas por ley al cumplimiento de las prestaciones tributarias. Cabe distinguir entre contribuyente, al que la ley impone la carga tributaria, y la figura del retenedor, que está obligado a ingresar una parte del rendimiento en la fuente a cuenta del contribuyente.<sup>24</sup>

**2.1.3. Base imponible.** La base imponible es la cuantificación y valoración del hecho imponible. Se trata en general de una cantidad de dinero (en los impuestos de renta, patrimonio, volumen de ventas, etc.), pero también puede tratarse de otros signos, como el número de personas viviendo en una casa, un litro de cerveza o de gasolina o un número de cigarrillos, etc.

En algunos impuestos cabe también hablar de base liquidable, que es el resultado de aplicar a la base imponible determinadas reducciones previstas por la ley.

Se pueden diferenciar dos métodos para determinar la base del impuesto:

- Sistema de evaluación directa
- Sistema objetivo o indiciario

Sistema de evaluación directa: Exige la colaboración de cálculos apoyados en documentos y datos contables. Para que este método funcione adecuadamente

---

<sup>24</sup>HERRERA, Aleksey. Hacienda Pública. Barranquilla: Ediciones Uninorte, 1999. p. 6.

debe sustentarse en tres pilares: En primer término, la existencia de declaración voluntaria del contribuyente; en segundo lugar, el establecimiento de adecuados mecanismo de inspección, con objeto de detectar situaciones de no declaración y de eventual falsedad en las declaraciones realizadas; y en tercer lugar, la aplicación de un régimen de sanciones efectivas en los casos en los que la inspección, y en su caso los tribunales, así lo determinen.

El sistema objetivo o indiciario: Utiliza determinados signos externos o índices para estimar la base imponible. La principal ventaja del método de evaluación directo es que tiende a ofrecer aproximaciones más precisas de la base imponible, aunque como contrapartida, los costes administrativos para la administración fiscal y para los contribuyentes son superiores. Por su parte, el sistema objetivo es más cómodo y más barato en términos administrativos, si bien ofrece peores estimaciones de la base imponible.

En general, los métodos directos de evaluación de la base imponible, aunque administrativamente más caros, permiten un reparto más justo de los impuestos, ya que la determinación de la base guarda mejor relación con la capacidad real del contribuyente; y por otra parte, tienden a ofrecer una mayor capacidad recaudatoria neta, en la medida que los sistemas indiciarios suelen infravalorar las bases imponibles.

**2.1.4. Tipo de gravamen.** Se entiende por tipo de gravamen aquella proporción o cantidad que se aplica sobre la base imponible con objeto de calcular el gravamen. Dicha proporción puede ser fija o variable.

**2.1.5. Cuota tributaria.** La cuota tributaria es aquella cantidad que representa el gravamen, y puede ser una cantidad fija o el resultado de multiplicar el tipo impositivo por la base imponible o liquidable.

**2.1.6. Deuda tributaria.** Constituye la deuda tributaria el resultado de reducir la cuota con posibles deducciones (incentivos de política económica, bonificaciones, impuesto ya pagados, etc.) y de incrementarla con posibles recargos (de carácter legal, intereses de demora y sanciones).

**2.1.7. Elementos temporales.** Cabe distinguir diversas fechas claves en el ciclo de la vida del impuesto: las fechas en que se origina y termina el periodo impositivo; esta última coincide con la fecha en que se origina la deuda tributaria (o fecha de devengo); las fechas de declaración, en su caso, y de recaudación o pago; y finalmente la fecha de prescripción, que constituye una de las vías de extinción.

## **2.2. PRINCIPIOS TRIBUTARIOS**

Dentro de los deberes que se enmarcan en la constitución, todos las personas y ciudadanos que se encuentren en el territorio Colombiano, está el de contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del estado dentro de los conceptos de justicia y equidad. El pago de los tributos constituye, por una parte, un deber de las personas, pero al mismo tiempo, es la más clara expresión del poder soberano del Estado representado en la competencia para imponer obligaciones a sus asociados en forma unilateral.

La distribución de la carga de los impuestos entre los contribuyentes puede realizarse utilizando diferentes principios.<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup> CONGREGADO, Emilio. Curso de economía Universidad de Huelva [en línea]. Oviedo, 2006. [consultado Febrero 18 de 2006]. Disponible en Internet: <http://www.uhu.es/emilio.congregado/12.ppt>.

**2.2.1. Principio del Beneficio.** Según el principio del beneficio, los impuestos que tiene que pagar un contribuyente deben estar relacionados con los beneficios que recibe de los bienes y servicios públicos. Esto es, quién obtenga mayores beneficios debe pagar impuestos más altos.

Problemas en la aplicación del principio del beneficio: En el caso de los bienes públicos donde la exclusión no es posible, el principio del beneficio implicaría que cada individuo pagara un impuesto por unidad provista igual a su valoración marginal del bien.

Esto, es quien, por ejemplo, valorara mucho la Defensa Nacional pagaría un porcentaje de su coste más elevado que quien la valorara poco. Sin embargo, como en la práctica las valoraciones individuales de los Bienes Públicos no son observables, la única forma de aplicación del principio del beneficio es suponer que todos los contribuyentes los valoran igual. Esto llevaría a unos impuestos per cápita iguales.

Para el caso de bienes privados provistos por el Sector Público. En estos casos del principio del beneficio conduciría a un sistema de precios que, si se diseña adecuadamente, llevará a la eficiencia.

Esto, sin embargo, no es así porque en realidad la mayoría de las veces el que el Sector Público provee bienes privados los hace por razones redistributivas. Este es el caso de, por ejemplo, la educación o la salud. Simplemente carece de sentido financiar bienes redistributivos mediante el principio del beneficio porque esto eliminaría su componente redistributiva.

Los únicos candidatos reales a ser financiados mediante el principio del beneficio son los bienes privados que el Sector Público provee por razones de eficiencia, lo

que incluye, por ejemplo, los monopolios naturales (gas, electricidad, agua, etc.). Las tasas en la práctica se basan en el principio del Beneficio.

**2.2.2. Principio de la Utilidad.** Según el principio de la utilidad, la posición económica de los individuos está medida, no por su renta, sino por su bienestar. Por ello, los impuestos deben basarse en los niveles individuales de utilidad y no en los de renta. Sin embargo, la aplicación del principio de la utilidad al diseño de los impuestos plantea problemas cuando las funciones de utilidad difieren entre los individuos o cuando estas funciones incluyen argumentos no económicos. Por ejemplo, ¿debe pagar menos impuestos un multimillonario al que su ambición por poseer más dinero le hace tener una utilidad baja, que un individuo de renta baja que, sin embargo, es muy feliz con lo que posee? De igual forma, ¿el millonario con problemas personales o familiares que se siente infeliz debe pagar menos impuestos que el pobre feliz? Probablemente la mayoría de la sociedad diría que no.

**2.2.3. Principio de economicidad.** Conocido también como Principio de eficiencia, y basado en las reglas de Adam Smith sobre la recaudación de las cargas tributarias, este principio propende por disminuir los costos de recaudación y hacer menos gravosa la situación para el contribuyente.

En el primer aspecto hay que tener en cuenta que los tributos en Colombia se incorporan al presupuesto teniendo en cuenta su valor bruto, es decir sin descontar los costos que se requieren para su recaudación. No obstante lo anterior, las entidades estatales deben establecer las medidas necesarias para reducir los costos, de tal forma que exista justificación financiera para la recaudación.

Además, ya es de por sí difícil y oneroso para el contribuyente desembolsar parte de sus rentas sin ninguna clase de contraprestación, como para establecer además obligaciones adicionales, tales como pérdida de tiempo utilización de intermediarios, etc., para cumplir con dicha obligación.

La utilización de la red de instituciones financieras y la entrega a los particulares de la función de recaudación son algunas formas de eficiencia en el manejo de la recaudación tributaria. Pero lo más importante es la transparencia en la disposición y manejo de tales recursos constituye la mejor manera de crear una cultura de cumplimiento de las obligaciones impositivas.

**2.2.4. Principio de Equidad.** Según este principio, en un estado de derecho, todos los ciudadanos son iguales frente a la ley. En materia tributaria la equidad esta condicionada a la capacidad económica del sujeto: a igual capacidad económica igual tratamiento fiscal y a desigual capacidad económica desigual tratamiento fiscal. Es decir, la equidad tributaria se refleja según las circunstancias que sean similares para las personas. Por ello al aparecer diferencias se justifica la creación de categorías de contribuyentes.<sup>26</sup>

En el ámbito de la Equidad se señala que:

- Es más justo gravar a un individuo según lo que retira de la sociedad (su consumo) que según lo que aporta (su producción). La renta es el valor de los bienes que produce un individuo, esto es, lo que aporta a la producción de la sociedad. Por otro lado, el consumo es el valor de los bienes que retira para su uso propio. Parece más justo gravar a los

---

<sup>26</sup> FINO, Guillermo. VASCO, Rubén. Elementos Básicos de la tributación en Colombia: 2 ed. Ediciones Graficas LTDA, 2001. p. 104.



individuos en base a lo que usan para sí mismos que en base a lo que aportan a la producción.

- Elimina la doble imposición del ahorro. Con un impuesto sobre la renta, si una persona gana, 100 y lo dedica al consumo paga impuesto una sola vez. Sin embargo, si ahorra, digamos 50, posteriormente pagará además impuestos sobre los intereses que genere ese ahorro. Hay quien interpreta que esto es una doble imposición injusta del ahorro. Obviamente, un impuesto sobre el consumo evitaría esta doble imposición.

Desde la perspectiva de la eficiencia, los defensores del impuesto sobre el gasto argumentan que, al eximir el ahorro de tributación lo estimularía. Esto aumentaría la acumulación de capital de la economía y, por extensión, su nivel de producción y su tasa de crecimiento. Los argumentos a favor de los impuestos sobre el gasto pueden ser cuestionados.

Parece dudoso desde el punto de vista tributario que un millonario que por avaricia consume poco tenga que pagar menos impuestos que otra persona que, ganando mucho menos, dedica al consumo la mayor parte de sus ingresos. De otra parte, la denominada doble imposición del ahorro no conduce necesariamente a un impuesto sobre el gasto.

Los principios de equidad en el diseño de los impuestos suelen dividirse en dos grandes grupos denominados:

- Principios de equidad horizontal
- Principios de equidad vertical

La equidad horizontal se ocupa de cómo debe tratar el sistema fiscal a los individuos que son iguales desde el punto de vista económico. La equidad vertical se ocupa de cómo debe tratar el sistema fiscal a los individuos que se encuentra en una posición económica diferente.

**Equidad horizontal:** La idea subyacente de la equidad horizontal es sencilla. Dar trato tributario igual a cada caracterización económica (rangos de ingreso). Los problemas surgen a la hora de determinar quiénes son iguales desde el punto de vista económico y, por tanto, con base a qué es legítimo discriminar fiscalmente.

El problema está en que hay una gran cantidad de características de los individuos que no está claro si deben, o no, incluirse como determinantes de la posición económica. Este es el caso de, por ejemplo, las preferencias, la edad o el origen funcional de la renta (capital o trabajo). Siendo todo lo demás igual, ¿es legítimo discriminar fiscalmente entre dos individuos porque a uno le gusta la cerveza y a otro el agua mineral? ¿O porque a uno le gusta la lectura y al otro jugar al bingo? Si la respuesta es no, serían inequitativos horizontalmente todos los impuestos indirectos que gravan los bienes a tipos distintos. En particular los impuestos especiales serían inequitativos. Si, por el contrario, la respuesta es sí, se estaría legitimando desde la perspectiva de la equidad horizontal la imposición indirecta con tipos diferenciados. La elección más sencilla como indicador de posición económica, y la que de hecho se utiliza en muchos de los análisis de equidad horizontal, es la renta. Dos individuos son iguales si tienen la misma renta y que el sistema fiscal los trate igual significa que paguen los mismos impuestos (no importa su edad, gustos etc.).

**Equidad vertical:** La equidad vertical se ocupa de cómo debe tratar el sistema fiscal a individuos cuya situación económica es distinta. La equidad vertical trata de responder a cuestiones como las siguientes: Si el individuo A tiene, digamos, el

doble de renta que el individuo B, ¿cuál es la relación más justa entre los impuestos de A y el B? Esto es, ¿debe pagar A más del doble de impuesto que B? ¿Debe pagar exactamente el doble? ¿Quizás sería suficiente que A pagara más impuesto que B, aunque fueran menos del doble? o ¿quizás deben pagar los mismos impuestos?

Obviamente estas preguntas no tienen una respuesta única. Un igualitarista elegiría la primera alternativa y, si fuera extremista, añadiría la cualificación de que “mucho más que el doble”. Un liberal moderado quizás optaría por la segunda alternativa o, incluso por la tercera. Y un liberal extremo optaría por la cuarta porque en su opinión la base de la imposición debe ser, no la capacidad de pago, sino el principio del beneficio.

Todo esto pone de manifiesto que no existe un tratamiento justo de los individuos en posición económica diferente. Lo que se considere como un tratamiento fiscal justo depende de la concepción de justicia distributiva que se aplique. Por ello, en última instancia, el tratamiento más justo, y por extensión la definición más adecuada de equidad vertical, depende de la concepción de justicia distributiva dominante en la sociedad.

**2.2.5. Sencillez.** Un sistema fiscal es sencillo cuando se basa en uno pocos impuestos de base muy amplia. Esto es, cuando lo que grava el impuesto (la renta, el consumo, la propiedad, etc.) se define de forma muy general, sin reglas complicadas de valoración y sin casos particulares.

La sencillez de los impuestos presenta varias ventajas:

- Reduce la Presión Fiscal Indirecta de los contribuyentes. La presión fiscal indirecta es el coste en el que incurren los contribuyentes para cumplir con sus obligaciones tributarias. Este coste puede ser monetario (cuando, por ejemplo, se paga a un asesor fiscal) o no monetario (cuando es el propio contribuyente quien realiza las llevanzas de documentos y libros necesarios y rellena las declaraciones). Por ello, reducir la presión fiscal indirecta es un objetivo deseable para los sistemas fiscales.
- Reduce el Fraude. Cuando un sistema es complicado, puede crear un rechazo por parte de los contribuyentes, bien porque no lo entiendan y, entonces, lo consideran arbitrario o, simplemente, porque ante las complicaciones optan por no cumplir con sus obligaciones. Reducir la complejidad del sistema fiscal puede dar lugar a una reducción del fraude.
- Reduce los costes de gestión. Todo sistema fiscal consume una serie de recursos en el proceso de gestión y recaudación. Estos recursos consumidos incluyen elementos tales como los gastos del personal al servicio de la Hacienda (inspectores, abogados etc.) y los gastos de equipamiento (material informático, edificios, etc.). Estos gastos, si bien necesarios para obtener la recaudación, suponen un coste para el contribuyente que se traducen en la provisión de bienes y servicios adicionales.

**2.2.6. Flexibilidad.** Se dice que un sistema fiscal es flexible cuando su recaudación se ajusta automáticamente a las variaciones de renta de la economía. La flexibilidad es obviamente, una cuestión de grado. Por ejemplo, la recaudación

de un impuesto proporcional sobre la renta crece a la misma tasa que la renta. Por otro lado, la recaudación de un impuesto progresivo sobre la renta crece por encima de los aumentos de la renta debido a que, al aumentar la renta, todos los contribuyentes se verán empujados a tipos medios más elevados. En el otro extremo, impuestos como los especiales carecen de flexibilidad. En los impuestos especiales lo que se paga es una cantidad fija por unidad consumida.

Cuando un impuesto no es flexible y los precios están aumentando, el sector público tiene que aumentar los tipos impositivos para que la recaudación real no disminuya. Este es el caso, por ejemplo, de los impuestos especiales que al principio de cada año deben reajustar sus tipos según la inflación para que la recaudación no disminuya en términos reales.

Un ejemplo de flexibilidad son los impuestos progresivos sobre la renta, porque pueden crecer por encima de los aumentos nominales de renta jugando un papel de estabilizadores automáticos. Esto significa que cuando la renta aumenta, al crecer más rápido que ella (recaudación), reducen el crecimiento de la renta disponible de los contribuyentes y, por tanto, contienen el crecimiento de la demanda agregada y reducen las tensiones inflacionistas. A la inversa, cuando la renta disminuye reducen su recaudación por encima de la recaudación de renta y sirven para estimular la demanda agregada.

**2.2.7. Principio de Justicia.** El deber tributario es parte de la justicia social que se da a través del derecho. Es indiscutible que todo cuesta y el hecho de pertenecer a una sociedad, le da derecho a recibir servicios públicos, protección, honra y disfrutar de bienes y comodidad dentro de un orden dispuesto por el Estado, para el individuo, la familia y la sociedad, generando el deber de pagar tributos. Es justo pagar tal precio y cuanto mas alto sentido social tenga el individuo, mayor voluntad y gusto tendrá de pagar sus impuestos. El orden social

en ocasiones se ve perturbado y se presenta cuando la carga fiscal es insoportable. En consecuencia, el Estado debe procurar que las leyes sean justas, no excesivas, que graven a cada uno según su capacidad contributiva.<sup>27</sup>

**2.2.8. Principio de Irretroactividad.** Las normas tributarias no pueden regular hechos fiscales sino a partir de su promulgación. No pueden tener vigencia sobre periodos anteriores a la misma ley.

Para aplicar este principio, debe tenerse en cuenta si el impuesto es instantáneo o de periodo. En el primer caso, la nueva ley no podrá modificar elementos de la obligación tributaria (hechos, bases, sujetos o tarifas) para acontecimientos ya consolidados antes de la promulgación de la respectiva ley.

Para el segundo caso, la ley no podrá alterar los elementos del tributo del periodo en curso, solo operan las modificaciones para el periodo que inicia después de entrar en vigencia la ley tributaria.<sup>28</sup>

**2.2.9. Principio de Neutralidad.** Un impuesto en neutro, cuando no tiene por objeto ejercer una presión sobre los contribuyentes para incitarlos a una acción o abstención cualquiera. Se procura que los tributos sean fuentes de recursos para el Estado y que no influyan en las decisiones de los agentes económicos respecto a: que producir, que consumir y como organizar la producción, distribución o comercialización de bienes y prestación de servicios.<sup>29</sup>

**2.2.10. Principio de Certeza.** Se dice que se tiene certeza cuando es claro el

---

<sup>27</sup> FINO, Guillermo. VASCO, Rubén. Elementos Básicos de la tributación en Colombia. Op.cit., p. 64.

<sup>28</sup> Ibid., p. 70.

<sup>29</sup> Ibid., p. 70.

conocimiento sobre los elementos del tributo y demás aspectos referidos al mismo, tanto para los servidores públicos que tienen a su cargo la administración de los impuestos como para el contribuyente. El mandato constitucional, en el artículo 95 relativo a los deberes de la persona y el ciudadano, consagra: “Contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad”.<sup>30</sup>

**2.2.11. Principio de no Confiscatoriedad.** Consiste en que el tributo no puede atentar contra la propiedad.

La confiscación de bienes esta prohibida en el Artículo 34 de la Constitución nacional.

En lo tributario, un impuesto es confiscatorio cuando produce una lesión de tal magnitud en las propiedades del contribuyente, en su esencia o en cualquiera de sus atributos, que termina siendo manifiestamente injusto, atentando contra el derecho a la propiedad.<sup>31</sup>

**2.2.12. Principio de la Proporcionalidad.** A mayor capacidad de pago, mayor impuesto, pero únicamente en términos relativos; es decir, la tarifa permanece constante pero el monto del impuesto aumenta a medida que se eleva la base gravable. Por consiguiente, la tarifa es la misma, cualquiera que sea la cuantía del hecho o base gravable.<sup>32</sup>

---

<sup>30</sup> Ibid., p. 70.

<sup>31</sup> Ibid., p. 70.

<sup>32</sup> Ibid., p. 70.

## 2.3. CLASIFICACIÓN DE LOS IMPUESTOS

Colombia heredó del sistema colonial español las excesivas y difusas cargas tributarias, sin embargo los impuestos se clasifican según algunos aspectos. Entre ellos esta sobre quién recae el impuesto, su capacidad de pago y el territorio.

**2.3.1. Impuestos directos e indirectos.** Los impuestos directos son aquellos que provienen de un título normativo por parte del Estado, mientras que los Indirectos se establecen a partir de circunstancias o hechos determinados. Así por ejemplo, la obligación del Impuesto a la Renta proviene de la declaración privada o del aforo al Impuesto Predial, de la liquidación que envía el ente municipal.

Los impuestos Indirectos surgen a partir de circunstancias tales como la compra de un bien (IVA) o el consumo del mismo, y para hacerse efectivo no requieren ninguna declaración del Estado. Es importante también analizar el objeto tributario, es directo si el Impuesto recae sobre la renta o el patrimonio y si recae sobre el gasto o el consumo es indirecto.<sup>33</sup>

Por último, hay que analizar si el valor del impuesto puede o no ser objeto de traslado a un tercero, es decir, el Impuesto Predial recae sobre el propietario del inmueble, quien no puede trasladarlo a otra persona, mientras que el Impuesto Al Valor Agregado es recaudado por un comerciante pero es trasladado al consumidor, de igual forma ocurre con el Impuesto a los licores.

**2.3.2. Capacidad de Pago.** Según el principio de la capacidad de pago, el gasto público debe distribuirse entre los contribuyentes en función de su posición económica. Esto es, los que están en mejor posición económica deben pagar más

---

<sup>33</sup> DIRECCIÓN EN IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES, Educación en Cultura Tributaria, Op.cit., p. 46.



impuestos. Convencionalmente, la capacidad de pago de una persona se identifica con su renta. Este principio establece que el gasto público debe ser financiado por los individuos en función de su renta.

El principio de la capacidad de pago es el fundamento de los sistemas fiscales modernos, todos los impuestos directos son aplicaciones del principio de la capacidad de pago; incluso los impuestos indirectos buscan la aplicación del principio de la capacidad de pago estableciendo tipos más elevados sobre los bienes consumidos por las rentas más altas para que, de esta forma, la distribución de la carga de estos impuestos se acomode al principio de la capacidad de pago.

**2.3.3. Clasificación por Territorio.** Los diversos impuestos se clasifican también en Nacionales, Departamentales y Municipales, según la entidad que los impone o a la que benefician, por virtud de la ley.<sup>34</sup>

**2.3.3.1. Impuestos Nacionales:** Entre los más importantes está el Impuesto a la Renta y Complementarios, este es un impuesto directo que puede ser de trabajo o capital social y los Impuestos Complementarios es de ganancias ocasionales y remesas del exterior. Es un impuesto que se establece y se paga por periodos anuales; para su liquidación se toma los ingresos totales obtenidos por el contribuyente durante el año, se le restan los costos necesarios para lógralos, con lo cual se obtiene la renta bruta; a ésta también se le restan los gastos generales de la empresa y así se determina la renta líquida; sobre la renta líquida gravable se liquida el impuesto a cargo del contribuyente, aplicando la tarifa legalmente establecida.

---

<sup>34</sup> Ibid., p. 72.

Otro impuesto de gran importancia a nivel nacional es el Impuesto al Valor Agregado, este recae sobre la importación y sobre la comercialización de bienes, como también sobre la prestación de servicios, siempre y cuando no se trate de bienes o de servicios calificado por la ley como excluidos del impuesto. Este es un impuesto que grava las adquisiciones, por lo tanto el contribuyente afectado es el consumidor final de los bienes y servicios gravados. Pero la ley, teniendo en cuenta la facilidad de la administración y el recaudo del impuesto, ha colocado en cabeza de los comerciantes y de quienes prestan servicios la responsabilidad del recaudo, declaración y pago del impuesto.

Por último, se tiene el Impuesto de Timbre Nacional, este impuesto recae sobre las personas naturales o jurídicas que intervengan como giradores, otorgantes aceptantes, emisores o suscriptores de documentos. Los documentos pueden ser de cualquier clase (contrato, escritura, pagaré, etc.), pero en él debe constar la constitución, modificaciones, extinción, prórroga o cesión de obligaciones entre los contratantes o intervinientes en el mismo.

Este impuesto en todos los casos debe ser recaudado por un agente de retención establecido por la ley según la clase de documento, la actuación que lo genere y la calidad de las partes intervinientes. Este agente tiene la obligación de recaudar el valor del impuesto, registrarlo en su contabilidad, declararlo mensualmente y pagarlo al Estado.

Entre otras personas y entidades, la ley ha designado como agentes de retención de este impuesto a las siguientes:

- Notarios por las escrituras.
- Bancos y entidades de crédito y financieras.
- Entidades de derecho público.

- Sociedades o personas jurídicas
- Agentes diplomáticos de Colombia en el exterior
- Algunos Comerciantes.

**2.3.3.2. Impuestos Departamentales:** Impuesto al Consumo de Licor: La Constitución Nacional estableció que las rentas obtenidas por este concepto debe ser destinado a los servicios de Educación y Salud; Así lo diferentes Departamentos pueden optar por producir el licor o cobran el impuesto correspondiente al que ingresa de otros departamentos.

El sujeto pasivo son los consumidores, por tratarse de un impuesto indirecto al consumo, pero los responsables son los productores, importadores y los distribuidores. El hecho generador se configura por el consumo de licores, vinos, aperitivos y similares en la jurisdicción departamental.

El Impuesto se causa en el momento en que el productor entrega el producto en fábrica o planta para su distribución, venta o permuta en el país, o para publicidad, promoción, donación, comisión o lo destina al autoconsumo. El periodo gravable es quincenal, y dentro de los cinco días calendarios siguientes debe presentar la liquidación ante las Secretarías de Hacienda departamentales.

- **Impuesto al Consumo de Cigarrillos y Tabaco:** La obligación traslada al consumidor de cigarrillos y tabaco, pero los responsables son los productores, importadores y distribuidores. El impuesto es causado de la misma forma que el Impuesto al Licor así como el procedimiento de recaudación; Sin embargo su tarifa es del 55%, tomando como base gravable el valor facturado a los expendedores, o en el caso de productos

extranjeros, el valor en aduana de la mercancía. A partir de 1995 se estableció una sobretasa del 10% con destino al deporte.

- **Impuesto al consumo de cervezas, sifones y refajos:** El sujeto activo es la nación, que lo cedió a favor de los departamentos. El sujeto pasivo es, en principio, el consumidor en el territorio nacional de cerveza, refajo, sifón y mezcla de bebidas fermentadas con otras no alcohólicas. Sin embargo, son responsables del impuesto los productores, importadores y distribuidores.

En los casos de cervezas y sifones, la tarifa es del 48% y de mezclas y refajos, del 20%, tomando como referencia el precio de venta al detallista. El pago de la tributación es mensual, y se presenta a las Secretarías de Hacienda departamentales, y se cancela 15 días después de la finalización del periodo.<sup>35</sup>

Otros impuestos departamentales son: El impuesto al degüello de ganado mayor, Impuesto a la gasolina, impuesto de registro y anotación, impuesto sobre la venta de loterías.

**2.3.3.3. Impuestos Municipales:** La mayoría de los impuestos municipales fueron establecidos mediante la Ley 97 de 1913, inicialmente a favor de Santa Fe de Bogotá y posteriormente fueron extendidos a favor de los demás municipios del país. Después de expedir la Ley 14 de 1983, Ley de fortalecimiento de los fiscos municipales, la cual se encargó de actualizar y establecer parámetros comunes para el cobro de los tributos de las entidades territoriales.

---

<sup>35</sup> Ibid., p. 74.

En 1986 se produjeron importantes reformas a los municipios en los aspectos políticos, administrativos y fiscal. En el primero se produjo la elección popular de Alcaldes, mediante acto legislativo No 01 de 1986. En materia administrativa se expidió el estatuto básico de la administración municipal Ley 11 de 1986, en virtud del cual se facultó al gobierno para codificar las normas referentes a los municipios. Finalmente en materia fiscal, se expidió la Ley 12 de 1986, que estableció la participación de los municipios en el impuesto del valor agregado, la cual fue reformada posteriormente por vía constitucional y se ordenó la participación de los municipios y distritos pero sobre los ingresos corrientes de la Nación.

Las tres fuentes principales de ingresos<sup>36</sup> en los entes territoriales son:

- Los recursos propios o las rentas municipales o departamentales, los cuales se obtiene como producto del cobro de impuestos, contribuciones o tasas, venta o alquileres de activos y rendimientos fiscales.
- Las transferencias de la Nación a los departamentos y municipios y de los departamentos a los municipios, las cuales toman la forma de transferencia directa de recursos, cofinanciación de proyectos e inversión directa de la nación en los municipios a través de programas especiales como la red de solidaridad social.
- Los recursos del crédito para funcionamiento e inversión.

Los principales impuestos municipales son:

---

<sup>36</sup> BANGUERO, Harold. Teoría y Práctica de la Gestión Municipal. Op.cit., p. 55.

**Impuesto Predial Unificado:** Creado por la ley 44 de 1990, agrupó en uno solo cuatro gravámenes existentes que recaían sobre la propiedad inmueble: el Impuesto Predial, el Impuesto de Parque y Arborización, el Impuesto del Levantamiento Catastral y el de estratificación socioeconómica.

Se trata de un impuesto directo, el sujeto activo de éste son los municipios o distritos; el sujeto pasivo son los propietarios o poseedores de predio, entendiéndose por tales toda unidad inmueble catastralmente identificado con un número de matrícula inmobiliaria o a través de sus medidas y linderos.

El objeto de la obligación es dar, es decir pagar una suma de dinero, pero también puede ser hacer, en la medida que la ley autoriza para que los municipios liquiden el impuesto por el sistema de autoavalúo. El hecho generador es adquirir, a título de propietario o poseedor, un inmueble.

La tarifa del impuesto predial unificado es entre el cuatro por mil y el doce por mil, y puede aplicarse hasta el 33 % cuando se trata de inmuebles urbanizables o construibles a los que no se les ha dado una finalidad social. Las tarifas se cobran de manera diferencial y teniendo en cuenta la estratificación socioeconómica, los usos del suelo y la antigüedad en la formación o actualización del catastro. Corresponde al Instituto Geográfico Agustín Codazzi mantener la actualización de los avalúos.

Por mandato legal, el 10% del avalúo del Impuesto Predial Unificado debe destinarse al desarrollo de proyectos de vivienda de interés social. Así mismo, la Ley 99 de 1993 estableció que los municipios y distritos deben destinar entre el 15 y el 25.9% de lo recaudado por este concepto a la protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables. También se facultó a estas entidades

territoriales para crear una sobretasa que no podrá ser inferior al 1.5 por mil ni superior al 2.5 por mil sobre el avalúo de los bienes para este fin.<sup>37</sup>

**Impuesto de Industria y Comercio:** Es un impuesto indirecto que recae sobre el ejercicio de toda actividad industrial, comercial o de servicios que se desarrolle dentro de la jurisdicción municipal o distrital, directa o indirectamente por personas naturales, jurídicas o sociedades de hecho, de manera permanente o transitoria, con o sin establecimiento de comercio.

El Sujeto Activo es el municipio; el Pasivo es la persona que desarrolla actividades industriales, comerciales o de servicio. El objeto de la obligación es principalmente dar, pero existen otras de hacer, como llevar libros de contabilidad, permitir el acceso de los funcionarios revisores y presentar las declaraciones correspondientes. El hecho generador lo constituye el desarrollo de las actividades indicadas dentro de la jurisdicción municipal o distrital.<sup>38</sup>

Las tarifas son definidas por los municipios de manera diferencial, teniendo en cuenta si es Industrial entre el 2 y 7 por mil; y si es Comercial y de Servicio entre el 2 y el 10 por mil. El impuesto se liquida sobre el promedio mensual de ingresos brutos del año anterior expresado en moneda nacional.

Otros Impuestos Municipales son: Impuesto de Circulación y Transito, Impuesto a Espectáculos Públicos, Sobretasa a la Gasolina, Impuesto al Sector eléctrico, Impuesto a la publicidad visual, Venta por sistema de clubes, Juegos de Azar, Delineación Urbana, extracción de arena, cascajo y piedra, Impuesto de Avisos y Tableros, Impuesto de Degüello al ganado menor, Contribución de Valorización,

---

<sup>37</sup> HERRERA, Aleksey. Hacienda Pública. Op.cit., p. 59.

<sup>38</sup> Ibid., p. 59.

Impuesto al desarrollo Municipal, Impuesto especial sobre contratos, Impuesto por Utilización del espacio público, Peajes y otros impuestos.<sup>39</sup>

---

<sup>39</sup> BECERRA, Víctor. Síntesis sobre los tributos territoriales. Cali, 2006. p. 2.



### **3. BASES DE UN PLAN ESTRATÉGICO DE CULTURA TRIBUTARIA PARA EL MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI 2006-2010**

#### **3.1. RASGOS DEL PLAN**

**3.1.1. Formativo.** Se pretende trabajar en la formación de un nuevo ciudadano con una nueva actitud frente al gobierno municipal y frente a sus obligaciones tributarias, a través de los talleres y capacitaciones a los diferentes actores sociales del municipio de Santiago de Cali.

**3.1.2. Participativo.** Este plan promueve actividades masivas de carácter permanente, que involucren a todos los Calleños para el logro de acciones encaminadas a cambios fundamentales que beneficiarán a toda la Ciudad.

**3.1.3. Promotor.** Genera vínculos entre los diferentes entes gubernamentales y no gubernamentales, comprometidas e interesadas con el bienestar de la ciudad.

**3.1.4. Ejemplarizante.** Se pretende incorporar valores en los diferentes actores sociales y generar escenarios de reflexión para cambiar la cara de la ciudad y sirva como ciudad modelo en el País.

**3.1.5. Interlocutor.** Convocar a toda la comunidad y ejercer liderazgo para que el interés general prevalezca sobre el particular.

#### **3.2. ALCANCES Y DURACIÓN DEL PLAN PROPUESTO**

**3.2.1. Población Objetivo.** Organizaciones Comunes Rurales Y Urbanas: Para efectos del Plan esta población objetivo estará representada por los líderes de las veintidós (22) comunas de la ciudad y los quince (15) corregimientos, los cuales

serán multiplicadores de la información a los demás miembros de su comunidad. Como apoyo se tomará a integrantes de Juntas de Acción Comunal, Juntas de Acción Local y demás organizaciones comunales.

Contribuyentes de Industria Y Comercio: Esta población esta conformada por las distintas empresas que desarrollan actividades, ya sean Industriales, Comerciales y de Servicios en la ciudad de Cali. Para efectos de este proyecto se tendrá como población objetivo 7200 empresas que no declaran.

Funcionarios de la Secretaria de Hacienda: Esta población esta conformada por todos los funcionarios nombrados y contratistas de esta Subdirección.

Estudiantes de Colegios y Universidades: Esta población se conforma por estudiantes de primaria, secundaria y de las distintas universidades de la ciudad.

**3.2.2. Duración.** Para efectos del Plan su duración será de 4 años, con el fin de ser incluido dentro de un plan de gobierno y así poder sostener su permanencia.

**3.2.3. Espacio Geográfico.** Este Plan esta diseñado para ser aplicado en el Municipio de Santiago de Cali, dividido en comunas y especialmente en la zona Urbana.

### **3.3. RESULTADO DE LOS GRUPOS FOCALES Y LA ENCUESTA**

Para la realización de este Diagnostico se tomo en cuenta como fuente primaria una encuesta realizada a la población caleña, representada en los diferentes

miembros de los comités de planificación<sup>40</sup> de cada una de las 22 comunas de Santiago de Cali.

Por otra parte se trabajó con grupos focales integrados por funcionarios de la Secretaria de Hacienda municipal, Políticos, medios de comunicación y representantes de la cámara de comercio de Cali y la DIAN, tomando como base estudios realizados en Costa Rica y obtener el punto de vista de los diferentes actores vinculados con la temática tributaria.

Con esta información se tomaron las percepciones de los caleños respecto a sus derechos y obligaciones como ciudadanos, su espíritu de solidaridad y la valoración del bien común, Tomando para el desarrollo cuatro temas fundamentales: Responsabilidad social del Estado y la Sociedad civil para el desarrollo de la ciudad, La corrupción en el sistema tributario, Conocimiento de los ciudadanos en temas tributarios, La importancia de una adecuada comunicación entre Estado y Contribuyentes.

El cruce de la información obtenida en las encuestas (ver anexo 6) y en los grupos focales (ver anexo7) posibilita una representación de lo tributario y en consecuencia facilita la elaboración de un Plan en Cultura Tributaria para la ciudad de Santiago de Cali.

---

<sup>40</sup> El concepto de participación comunitaria hace referencia a la gestión de proyectos de interés comunitario, en otras palabras, a la participación de las comunidades organizadas en el proceso integral de identificar los problemas fundamentales de cada comunidad, hacer la planeación de las soluciones, ejecutarlas y evaluarlas. por lo tanto, la participación comunitaria es un instrumento de gestión pública en la medida en que las comunidades organizadas ejecutan proyectos sociales para su beneficio. La participación es, entonces, un recurso valioso en el objetivo de lograr el desarrollo y el bienestar de las comunidades locales.- BANGUERO, Harold. Teoría y Práctica de la Gestión Municipal. Op.cit., p. 55.

Para analizar la responsabilidad social que tiene el Estado y la sociedad civil para el desarrollo de la ciudad se examinó la disposición de los ciudadanos al asumir compromisos impositivos, además se analizaron sus percepciones sobre la responsabilidad y la función social de Estado.

Los participantes tienen una clara concepción sobre la función que tiene el Estado en la consecución del bienestar social y su compromiso en ella. Sin embargo se expresa desconfianza en las instituciones y en el uso de los fondos públicos.

Se establece un estrecho vínculo entre los logros alcanzados en materia de bienestar social con la política tributaria, pero el grado de satisfacción de los caleños acerca del desarrollo social y políticas que conducen a mejorar el bienestar de la población es bajo; igualmente el 52% de los encuestados consideran que solo parcialmente la ciudad ha contribuido al mejoramiento de la calidad de vida y la de sus familias (ver anexo 6.3) ; Y se percibe al municipio como un mal administrador prestando de forma ineficiente los servicios sociales básicos.

Consideran también que en la gestión pública no hay una igualdad en la obtención de servicios. Se asegura que estos se consiguen a través de intermediarios y enfatizan en los servicios de salud (SISBEN).

La sociedad civil a través del sistema impositivo juega un papel fundamental para el desarrollo, sin embargo los ciudadanos coinciden en que la contribución es vista como una obligación, y no como un deber ciudadano con fines de desarrollo social, ya que las instituciones por medio de su poder coercitivo han hecho que los ciudadanos actúen de forma indiferente a los asuntos tributarios.

Es así como los participantes coinciden en que los individuos pagan sus impuestos porque la administración ha creado mecanismos de fiscalización para evitar la evasión. Los contribuyentes carecen de la educación y deberes cívicos para realizar sus pagos a conciencia; Así los impuestos se pagan a pesar de que no se conoce que es el impuesto y el destino del recaudo.

Los participantes también coinciden en que estarían dispuestos a pagar más impuestos si las instituciones del gobierno les cumpliera en torno al desarrollo social, además insisten en la necesidad de realizar procesos de rendición de cuentas por parte de los responsables del departamento de Hacienda, para así al estar enterados del destino de los impuestos pagarían con un mayor grado de confianza y satisfacción. La confianza y la credibilidad en el Estado es un tema fundamental dentro del procesos de cultura Tributaria, por ello el siguiente tema tratado fue la Corrupción del sistema impositivo. Este tema se trato con relación a la percepción de la calidad del proceso administrativo de la secretaria de Hacienda y la responsabilidad contributiva de los caleños.

Se coincide en que los procesos administrativos de la ciudad cada día se han visto obligados a ser vigilados por los diferentes entes reguladores del Estado y de la sociedad civil; estas acciones reguladoras constituyen un mecanismo fundamental para garantizar la transparencia entre actos públicos e intereses sociales.

Se afirma que las instituciones deben realizar procesos de rendición de cuentas sobre la administración de los recursos públicos, pero también se asegura que los caleños en general deben asumir la responsabilidad como ciudadanos, pedir cuentas y exigir al gobierno local la explicación de la ejecución del gasto; ya que la falta de transparencia institucional a veces se presenta por la falta de compromiso de la ciudadanía de exigir dichas cuentas al Estado.

Por otra parte la falta de responsabilidad contributiva de los caleños es vista también como corrupción ya que los impuestos no se pagan por motivos éticos, falta de honradez en las personas y una de las principales causas de evasión es el “oscuro” destino de los recursos que se recaudan.

Dada la importancia para los ciudadanos de conocer sobre temas tributarios, estos coincidieron en que no existe una consideración clara y una concepción homogénea sobre la administración y uso de los recursos.

Al definir la utilidad de los impuestos se reconoce que estos son fundamentales para contribuir con el desarrollo económico y social de la ciudad. Sin embargo no deja de mencionarse la relación que hay entre ingresos tributarios y la percepción que se tiene sobre la inadecuada actuación de ciertas instituciones publicas, guiadas por los diferentes gobernantes de turno los cuales en ocasiones buscan el bienestar particular. Asimismo el conocimiento que tienen los ciudadanos sobre los impuestos se confunde debido a las percepciones que se tiene sobre los diferentes entes gubernamentales y con la imagen que estos proyectan. Al ser consultados sobre si consideran que los impuestos se invierten como debe ser, un 87% cree que no (ver anexo 6.11) y un 75% piensa que los impuestos no se pagan a conciencia por el desarrollo de la ciudad (ver anexo 6.10).

A pesar de que un 93% de los encuestados conocen el impuesto Predial ( ver anexo 6.2) y un 65% conocen el impuesto de Industria y Comercio (ver anexo 6.1), se presenta un claro desconocimiento por parte de los ciudadanos sobre las instituciones que recaudan dichos impuestos en el ámbito nacional, departamental y municipal; siendo el origen del cobro desconocido para los contribuyentes, se muestra un rasgo particular de los conocimientos sociales sobre el tema, los enfoques se relacionan con los tributos y su uso, quedando vacíos sobre la imagen del recaudador.

Los ciudadanos atribuyen esta falta de conocimiento a una carencia de educación, se considera que la Cultura Tributaria debe ser una materia de estudios sociales tanto a nivel de educación Básica como superior (ver anexo 7)

El último tema tratado fue la importancia de una adecuada comunicación entre Estado y Contribuyentes. La forma en que los ciudadanos conciben los impuestos está relacionada con la información que manejan; dicha información y su valoración son fundamentales para comprender las representaciones de la cultura tributaria.

De los caleños encuestados, el 54% coincide en que tanto la información general y específica sobre el tema de los impuestos entre la administración municipal y los contribuyentes es regular (Ver anexo 6.8).

Los resultados de los grupos focales ratifican la importancia de la televisión y la radio como fuentes primordiales de información sobre lo público. Además los participantes destacan la importancia de la prensa, ya que coinciden en que recuerdan el pago de los impuestos por sus publicaciones.

Por otra parte se detectó que la forma en que los caleños expresan su conocimiento de lo tributario tiene relación con la entrega informativa que realiza la secretaria de Hacienda. Se coincide en que existe una asimetría en la entrega de la información, ya que la administración municipal se concentra en los grandes contribuyentes, descuidando gran parte de la base tributaria como lo son las pequeñas y medianas empresas de la ciudad.

Lo anterior se refleja que de 112.000 empresas existentes en la ciudad, sólo un 36% declaran y pagan oportunamente el impuesto de Industria y Comercio<sup>41</sup>. Analizando las cifras de recaudo por tipo de empresa, las comerciales son quienes tributan en mayor proporción al municipio, seguidas por las empresas industriales y finalmente las empresas de servicios.

La debilidad en cuanto a la falta de información e intercomunicación entre los ciudadanos y la administración municipal, evidencia la necesidad de integrar al Estado y a la sociedad civil con el fin de estrechar los vínculos con miras a proponer alternativas que hagan posible el desarrollo integral de la ciudad.

Los anteriores temas tratados nos llevan a concluir que el problema central es: una FALTA DE CULTURA TRIBUTARIA en la Ciudad de Cali.

Para profundizar un poco más en el tema se mencionan algunas de las siguientes causas adicionales. Una de las principales causas del problema es el Uso de los recursos, se encuentra que buena parte de la solución de los problemas de la ciudad dependen de un mayor recaudo y de un control eficaz de los recursos, particularmente de los que corresponden al campo fiscal, así mismo al uso adecuado de los anteriores.

Los ciudadanos, al aportar tributos parten de la convicción de que es necesario crear y mantener un espacio público de convivencia que permita mejorar la calidad de vida de cada uno de los miembros de la ciudad; sin embargo encontramos que la mayoría de las personas coinciden en que no se está realizando un adecuado uso de los recursos municipales. La ejecución de gasto público se ve afectado por el clientelismo, la corrupción y el beneficio de intereses particulares.

---

<sup>41</sup> ENTREVISTA con Leonardo Soto, Director de Impuesto de Industria y Comercio. Cali, 20 de Enero de 2006.



Por otra parte, el bajo nivel de ingresos generado por el desempleo es uno de los mayores problemas de la sociedad. La mala situación económica de un número importante de las familias caleñas hace que sus obligaciones tributarias no se cumplan, afectando notablemente el nivel de recaudo de los diferentes impuestos. Sin embargo, se presentan situaciones donde la causa no es el bajo nivel de ingresos, sino una falta de compromiso con la ciudad. Dadas las condiciones actuales de la ciudad se evidencia una falta de sentido de pertenencia, ya que la tributación para la ciudadanía es entendida como una carga indebida sobre sus ingresos para el funcionamiento de las instituciones publicas, las cuales son vistas con cierto recelo debido a la crisis del régimen político colombiano. Esta percepción ciudadana es una de las causas de la indisciplina social en los diferentes aspectos tributarios.

Por último, se presenta entre las causas una apatía ciudadana, donde los ciudadanos califican con insatisfacción la gestión de los funcionarios de la administración pública, representada en la mayoría de casos por los funcionarios responsables de la atención directa al contribuyente; sin embargo los funcionarios manifiestan su inconformidad con la administración en cuanto a las condiciones laborales, es decir que la administración en muchos de sus puntos de atención al contribuyente no cuenta con las herramientas necesarias para brindar una buena atención a los contribuyentes.

El problema objeto de estudio genera otras consecuencias adicionales negativas para la ciudad como: Deterioro en las finanzas públicas, No inversión social para las clases menos favorecidas, y No desarrollo de la ciudad.

En el municipio de Cali el principal componente son los ingresos tributarios, los cuales en promedio corresponden al 80% del total de los ingresos. Estos ingresos en caso de verse disminuidos afectarían el funcionamiento del municipio obligando

a hacer ajustes en cada uno los componentes del gasto; uno de estos componentes es la inversión social.

La carencia de una cultura tributaria conlleva a que las políticas de inversión sostenidas en educación y salud, sin revisiones de la equidad, sin servicios públicos sociales eficientes y de alta calidad, genera fuertes impactos regresivos en las condiciones de vida básicas de los ciudadanos y la prolongación de una exclusión social injustificable. La inversión social del municipio se realiza en varias áreas tales como salud, educación, vivienda, seguridad e infraestructura; cuando un municipio deja de hacer inversión en salud indicadores como morbilidad, mortalidad de adulto y niños aumenta y se empieza a tener una población enferma.

La inversión en educación es importante porque permite tener población capacitada para realizar actividades económicas que generen beneficio y desarrollo, además los bajos niveles de educación limitan el acceso a las oportunidades sociales y económicas que permiten a las personas salir de la pobreza.

La inversión en vivienda jalona la economía por ser uno de los sectores que tiene la capacidad de generar eslabonamientos anteriores y posteriores con el sector primario y terciario; lo cual ayuda a consolidarlo como el motor de crecimiento de la economía. Además permite una vida digna para las familias evitando problemas de invasiones que es uno de los principales problemas sociales.

En conclusión, el no pago de impuestos genera grandes problemas para el municipio y para la población que vive en el, desmejorando los indicadores económicos y sociales, llevando a un retroceso económico al municipio

### **3.4. PLANEAMIENTO DEL PLAN PROPUESTO**

**3.4.1. Misión.** Generar cultura tributaria en el municipio de Cali, mediante la construcción de un proceso superestructural: conocimiento, símbolos, lenguaje, valores y normas que coadyuven al impacto social de la ciudad.

**3.4.2. Visión.** Ser ciudad líder en procesos de Cultura Tributaria.

#### **3.4.3. Objetivos.**

**Objetivo General:** Iniciar un proceso de formación de Cultura Tributaria a través de la implementación de procesos de sensibilización y capacitación a los diferentes actores sociales del municipio de Santiago de Cali.

#### **Objetivos Específicos:**

- Incentivar la participación activa y decisiva de la sociedad civil como multiplicadores y semilleros de la cultura tributaria.
- Sensibilizar e informar a pequeñas y medianas empresas de la ciudad.
- Consolidar el proceso de la modernización de la Secretaría de Hacienda.
- Recuperar la credibilidad pública.
- Disminuir los niveles de evasión tributaria.

#### **3.4.4. Estrategias.**

#### **Estrategias Generales:**

- Convocar entidades públicas y privadas, tanto Nacionales como

Departamentales y Municipales a participar de forma activa y decisiva para la realización de un frente común en la construcción de una Cultura Tributaria.

- Diseñar e implementar campañas publicitarias que sean divulgadas de forma masiva a toda la ciudadanía, por los diferentes medio de comunicación.

#### **Estrategias Específicas:**

- Implementar procesos de sensibilización con Organizaciones Comunes, Rurales y Urbanas.
- Convocar al sector académico a vincularse de manera activa en el proceso de seguimiento y evaluación al Plan de Cultura Tributaria
- Convocar al sector privado a espacios de sensibilización y asesoría en materia tributaria.
- Realizar Procesos organizacionales con los funcionarios de la Secretaría de Hacienda Municipal.
- Generar campañas masivas de fiscalización acompañadas de procesos formativos.

#### **3.4.5. Metas.**

- Alcanzar al 80% del total de organizaciones comunales Rurales y Urbanas.
- Llegar al 10% del total de empresa de la ciudad.
- Obtener un incremento del 5 % en los ingresos tributarios del Municipio.
- Disminuir los niveles de evasión tributaria en un 10%.

#### **3.4.6. Programas.**

- Capacitación y Sensibilización a Organizaciones Comunes, Rurales y Urbanas.
- Encuentros pedagógicos con Colegios y Universidades de la Ciudad.
- Encuentros y Seguimiento a procesos de empresas de la ciudad.
- Plan de Servicio al Contribuyente
- Procesos de Fiscalización y Sensibilización a los grandes Contribuyentes.

#### **3.4.7. Proyectos.**

- Organizar talleres-seminarios en 48 meses.
- Creación de Boletín Tributario.
- Capacitar a los funcionarios de la secretaria de Hacienda.
- Apoyar programas de rendición de cuentas en las diferentes entidades públicas.
- Empezar mejoras en la plataforma tecnológica descentralizada.
- Actualizar y depurar las base de datos cruzando información de diferentes entidades privadas y públicas.

**Tabla 3. Resumen Planeamiento**

Objetivos	Estrategias	Metas
<p>1. Incentivar la participación activa de la sociedad civil como multiplicadores y semilleros de la Cultura Tributaria.</p> <p>2. Sensibilizar e informar a pequeñas y medianas empresas de la ciudad.</p> <p>3. Consolidar el proceso de la modernización de la Secretaría de Hacienda.</p> <p>4. Disminuir los niveles de evasión tributaria.</p> <p>5. Recuperar la credibilidad pública.</p>	<p>1. Implementar procesos de sensibilización con organizaciones comunales rurales y urbanas.</p> <p>2. Convocar al sector académico a vincularse de manera activa en el proceso de seguimiento y evaluación al Plan de Cultura Tributaria</p> <p>3. Convocar al sector privado a espacios de sensibilización y accesoria en materia tributaria.</p> <p>4. Realizar procesos organizacionales con funcionarios de la Secretaria de Hacienda Municipal.</p> <p>5. Generar campañas masivas de fiscalización acompañadas de procesos formativos.</p>	<p>1. Llegar al 80% de las organizaciones comunales, rurales y Urbanas.</p> <p>2. Llegar al 10% del total de empresa de la ciudad.</p> <p>3. Obtener un incremento del 5 % en los ingresos tributarios del Municipio.</p> <p>4. Disminuir los niveles de evasión en tributaria en un 10%.</p> <p>5. 80% de la población caleña sensibilizada, informada y concientizada.</p>

### **3.5. DESARROLLO DE PROGRAMA: CAPACITACIÓN Y SENSIBILIZACIÓN A ORGANIZACIONES COMUNALES, RURALES Y URBANAS.**

**Nombre:** Capacitación para líderes Comunitarios semilleros del proceso de formación en Cultura Tributaria.

**Metodología:** Tipo de talleres: Se caracterizan por ser participativos, donde los líderes construyen conceptos a partir de la práctica social e imaginaria. Los capacitadores facilitan la creatividad y el compromiso a través de símbolos y el manejo de lo cotidiano en torno a la formación de Cultura Tributaria.

**Métodos:**

- Se aplicaran técnicas grupales con metodología out door.
- Participativas y magistrales.
- Secciones de preguntas y respuestas.
- Trabajo en grupos.
- Debates y discusiones.
- Ejercicios dinámicos de sensibilización.

**Informe y evaluación:**

- De cada sección grupal se realizaran crónicas.
- Cada lidere realizara una evaluación escrita individual, en donde se evaluara contenidos y metodología.
- Los facilitadotes realizaran evaluaciones individuales y grupales del proceso.
- Cada líder presentara un proyecto en torno a los temas de cultura tributaria finalizando el proceso.

## **Contenido temático:**

### **Módulo 1: Diagnóstico Participativo**

#### **Objetivos:**

- Conocer las necesidades y expectativas de los actores sociales con relación a los impuestos.
- Ofrecer conocimiento a los participantes sobre métodos de diagnóstico
- Ofrecer las bases prácticas para la realización de proyectos.

Metodología: Magistral y participativa. Se realiza una introducción teórica por parte del facilitador y posteriormente en grupos de trabajo se realizan los ejercicios de identificación de problemas con sus respectivas causas y efectos.

### **Módulo 2: Desarrollo Humano**

#### **Objetivos:**

- Interpretar las dimensiones del ser humano.
- Analizar la importancia del empoderamiento de la ciudad.
- Identificar la actitud como ciudadanos y con referente a los impuestos.

Metodología: Magistral y participativa, con sesiones de preguntas, poesía, música y graficas animadas.

### **Módulo 3: Cultura y Desarrollo**

#### **Objetivos:**

- Dar a conocer los elementos que componen la cultura.
- Interpretar los tipos de economía y los modelos económicos.
- Identificar los enfoques de crecimiento y desarrollo y la aplicación en una nación.



Metodología: Magistral y participativa, introducción teórica por parte del facilitador; luego se realiza lúdica al ritmo de una tambora resaltando los valores, normas y la simbología a través de la danza.

#### **Módulo 4: Modelos de Estado e Introducción al Tributo:**

Objetivos:

- Conocer los diferentes procesos sociales, políticos y económicos del Estado.
- Determinar los cambios sociales, económicos y políticos del Estado.
- Compartir experiencias relacionadas con el proceso colombiano frente al Estado.
- Presentar conceptos y criterios de la tributación y la importancia de la participación de la población en el control social.
- Motivar la investigación social

Metodología:

Exposición magistral con ayuda visual.

#### **Módulo 5: El Rol del Ciudadano**

Objetivos:

- Tomando como base la constitución de 1991 identificar el Rol que le corresponde al ciudadano para construir una democracia participativa y modificar comportamientos que corresponden a una cultura de Democracia Participativa.

Metodología: Exposición por parte del facilitador, propiciando un ambiente de participación dinámica de los asistentes.

#### **Módulo 6: Participación Ciudadana**

Objetivos:

- Identificar los nuevos enfoques del ciudadano frente a la participación ciudadana especialmente desde una perspectiva de construcción de capital social.

Metodología: Exposición por parte del facilitador propiciando un ambiente de participación dinámica de los asistentes.

### **Módulo 7: Catastro y Predial**

Objetivos:

- Realizar un conversatorio teórico práctico entre funcionarios de Hacienda Municipal y participantes.
- Dar a conocer Del Castro, El impuesto Predial y su composición.
- Conocer los trámites y requisitos que se realizan.
- Interpretar el contenido de la facturación.

Metodología: Magistral, participativa con la realización de talleres y sesiones de preguntas.

### **Módulo 8: Impuestos Municipales**

Objetivos:

- Realizar un conversatorio teórico práctico entre funcionarios de Hacienda Municipal y participantes.
- Dar a conocer los diferentes impuestos municipales y su composición.
- Conocer los trámites y requisitos que se realizan.

Metodología: Magistral, participativa con la realización de talleres y sesiones de preguntas.

## **Módulo 9: Visita Práctica**

Objetivos:

- Realizar una salida práctica con los participantes del programa, con el fin de reforzar el conocimiento en cuanto a los temas tributarios.
- Dar a conocer el concepto de Subdirección de Impuestos, Rentas Y Catastro Municipal, y su Composición.
- Conocer los trámites y requisitos que se realizan.
- Efectuar una visita a Terreno con su respectivo mapa catastral.
- Conocer las funciones de los peritos y aprender a valorizar el impuesto.

Metodología: Participativa con la realización de talleres prácticos y sesiones de preguntas.

## **Módulo 10: Elaboración de Proyectos:**

Objetivos:

- Aprender los pasos para realizar un proyecto
- Aprender los conceptos de proyectos
- Realizar un proyecto que sirva como multiplicador del proceso de cultura tributario.

Metodología: Exposición magistral por parte de facilitador especialista en proyecto y práctico con el seguimiento del facilitador.

## **Módulo 11: encuentro funcionarios hacienda y comunidad:**

Objetivos:

- Intercambiar experiencias para el desarrollo integral de la ciudad.
- Realizar un encuentro de sensibilización e integración.
- Lograr un espacio lúdico y recreativo
- Dar a conocer el programa de Cultura Tributaria.

#### **4. CONCLUSIONES**

- El desempeño fiscal del municipio es pobre. Es uno de los peores calificados por el DNP, de un total de 1066 municipios Cali se encuentra en el puesto 906 y de los 42 municipios del Departamento se encuentra en la posición 40. Esto nos muestra que Cali a pesar de estar dentro de la categoría especial, no es eficiente en su gestión fiscal.
- La magnitud de la inversión de la ciudad de Cali es muy baja comparada con ciudades de su misma categoría. Es inferior en un 35% con respecto a Medellín y 24% menor que Bogota.
- El impuesto de Industria y Comercio representa el 43% de los ingresos tributarios del municipio; sin embargo, de 112.000 empresas registradas, el 64% no cumplen con esta obligación.
- Los ingresos percibidos por el impuesto de Industria y Comercio son inferiores que los recibidos por el impuesto Predial. Se esperaría que esta situación no se presentara en una ciudad con categoría especial como Cali. Además, el impuesto predial solo aumenta significativamente cada 5 años con las actualizaciones catastrales; mientras que el impuesto de Industria y Comercio crece constantemente con relación a los ingresos de las empresas.
- Las medidas tomadas en materia de administración tributaria han sido básicamente punitivas haciendo que los contribuyentes sientan temor por no cumplir con sus obligaciones tributarias; sin embargo los resultados obtenidos no han sido los esperados, ya que pasado un tiempo de aplicada la medida los ciudadanos vuelven a incumplir con sus obligaciones.

- La Secretaria de Hacienda Municipal es ineficiente en el manejo de la información. Se presenta una asimetría en ella, ya que la administración municipal se concentra en los grandes contribuyentes, descuidando gran parte de la base tributaria como lo son las pequeñas y medianas empresas de la ciudad.
- La Cultura Tributaria apunta al logro del pago voluntario y consciente de los diversos tributos por parte de los contribuyentes; eliminando los factores provocadores de comportamientos que afecten el recaudo fiscal. El fin último del mismo no puede quedarse en el mero marco fiscalista; los cambios culturales y de comportamiento de la población frente a sus responsabilidades con la sociedad y el Estado, no puede ser producto reactivo de acciones para controlar y reprimir conductas de fraude con el fisco.
- El pago oportuno de impuestos permite la formación del presupuesto municipal y posibilita la acción estatal a través del gasto público, lo cual permite dinamizar el crecimiento económico y la redistribución del ingreso mejorando los indicadores de desarrollo social.
- Las políticas públicas manejadas dentro de un contexto global garantizan un cambio en el comportamiento de la sociedad en general.
- La formación de una Cultura Tributaria requiere de una serie de elementos que permitan una nueva visión entre los ciudadanos, los estamentos públicos, los funcionarios, el tributo y las políticas tributarias, de tal forma que se conciben nuevas formas de percepción y actitudes de la sociedad respecto al uso de los recursos públicos.

- La sociedad juega un papel fundamental en la implementación de un Plan de Cultura tributaria para la ciudad, ya que se necesita de forma permanente y decidida su concurso en la interacción con la administración municipal para generar un hábito de pago lo que permite mejorar los niveles de recaudo.

## **5. RECOMENDACIONES**

- Convocar a todos los estamentos de la sociedad incluida la clase política, líderes comunitarios, sector académico, miembros de la iglesia, representantes de los medios de comunicación, entidades públicas y privadas, tanto nacionales como departamentales y municipales, para formar un sólo frente común liderado por el Municipio de Cali y trabajar por la formación de Cultura Tributaria.
- Incluir programas de rendición en la gestión pública en los medios de comunicación regionales, contribuyendo al cambio de actitud de los ciudadanos.
- Masificar campañas publicitarias que sean divulgadas de forma permanente a toda la ciudadanía, por los diferentes medio de comunicación.
- Se invita al municipio de Santiago de Cali a incluir dentro de sus programas de gestión la ejecución de este Plan de Cultura Tributaria para así mejor su desempeño fiscal aumentando los niveles de recaudación.
- Se recomienda ampliar las posibilidades de desarrollar este Plan, masificando la información a través del sector educativo, contribuyendo, con su responsabilidad de democratizar el conocimiento, a que cada vez más personas se eduquen y tomen conciencia de la importancia de tener Cultura Tributaria.

- Incluir en la Universidad Autónoma cursos de administración pública que contribuyan a obtener conocimiento y conciencia de los estudiantes de Economía sobre la importancia de la gestión pública.



## BIBLIOGRAFÍA

BANCO DE LA REPUBLICA, Boletín Semestral Finanzas Publicas Territoriales. Medellín: Subgerencia de estudios económicos sección finanzas publicas, 2004. 100 p.

BANGUERO, Harold. Teoría y Práctica de la Gestión Municipal. Cali, 2004. 290 p.

BECERRA, Víctor. Síntesis sobre los tributos territoriales. Cali, 2006. 30 p.

COLLAZOS, Jaime y ROMERO, Vicente. Evolución de las Finanzas municipales del Valle del Cauca y la Efectividad de la ley 617 de 2000. 1987-2003. Ensayos sobre Economía Regional. Cali, Banco de la Republica, 2005. 75 p.

CONGREGADO, Emilio. Curso de economía Universidad de Huelva [en línea]. Oviedo, 2006. [Consultado Febrero 18 de 2006]. Disponible en Internet: <http://www.uhu.es/emilio.congregado/12.ppt>

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA, Dirección editorial Alberto Ramírez Santos, Santafe de Bogota. Panamericana editorial, 1998. 351 p.

ENTREVISTA con Leonardo Soto, Director de Impuesto de Industria y Comercio. Cali, 20 de Enero de 2006.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Resultados de la gestión fiscal de departamentos y Municipios año 2000. Documento COMPES 3165 [en línea]. Bogota. DNP, 2000. [Consultado en Febrero 12, 2006]. Disponible en Internet: <http://www.dnp.gov.co/>

DIRECCIÓN EN IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES, Educación en Cultura Tributaria. Santafe de Bogotá, 2000. 166 p.

FINO, Guillermo. VASCO, Rubén. Elementos Básicos de la Tributación en Colombia. 2 ed. Ediciones Graficas LTDA, 2001. 688 p.

GOBERNACIÓN DEL VALLE DEL CAUCA. Secretaria de Educación Departamental. Gente buena para un mundo mejor. Santiago de Cali. Periódicos Asociados LTDA, 2004. 315 p.

HERRERA, Aleksey. Hacienda Pública. Barranquilla. Ediciones Uninorte, 1999. 299 p.

UNIVERSIDAD ICESI. Evolución agregada y sectorial de la economía caleña durante la década de los años 90. Santiago de Cali. Equipo de investigación Universidad ICESI - Departamento de economía, 2004. 90 p.

UNIVERSIDAD ICESI. Cuentas Económicas municipales de Santiago de Cali. PIB trimestral, una nueva herramienta de medición de la economía caleña. Santiago de Cali. CIENFI, 2006. 88 p.

OROZCO, Pedro Ricardo. Foro “Pensar la ciudad: un encuentro para construir” [en línea]. Montería, 2006. [Consultado en mayo 5, 2006]. Disponible en Internet: [http:// www.geocities.com/](http://www.geocities.com/)

SASTRE, Fernando y NAVARRO, Andrea. Cultura y estética Contemporánea [en línea] 2003. [Consultado en Mayo10, 2006]. Disponible en Internet: [http:// www.monografias.com/](http://www.monografias.com/)

ROBLES, Amado. “Pacto Fiscal, proceso para el análisis y propuesta del movimiento social”. 2002. 40 p.

## **ANEXOS**

### **Anexo1. Metodología del indicador sintético de desempeño fiscal**

El indicador sintético condensa la información de cada uno de los indicadores establecidos en la evaluación, de tal manera que la medición del desempeño global sea inmediata. Con base en este indicador general se podrá efectuar un arreglo ordenado de los municipios y departamentos según su grado de desempeño y de esta forma identificar grupos con un desempeño similar entre sí, pero altamente heterogéneo entre grupos.

La medición del desempeño fiscal en el marco de la ley 617 conlleva a tratar un conjunto de variables correspondientes a cada categoría de las entidades. El objetivo metodológico es sintetizar el conjunto de aspectos en uno integral, el cual se denominará el Índice de Desempeño Fiscal. Este índice explica la mayor parte de la variabilidad del conjunto de variables, lo que lo hace atractivo para la toma de decisiones.

Las técnicas estadísticas que permiten elaborar estos indicadores y la correspondiente clasificación de las entidades se denominan el análisis de componentes principales, análisis discriminante y metodologías de agrupamiento tipo “cluster”. La utilización de este tipo de herramientas busca encontrar la mejor manera de construir una combinación (lineal y/o no lineal) de un conjunto original de variables, de tal manera que dicha combinación dé cuenta de la variabilidad conjunta de ellas y pueda establecerse categorías de variables que comparten entre sí información similar.

El proceso de construcción del indicador total de desempeño, se puede resumir de la siguiente manera:

Determinación de una medida del sector que sintetice el grupo de variables que lo conforman.

Formalmente para el sector y sus  $k$  variables, el indicador será:

Indicador del sector fiscal :  $li=f(a_1X_1+a_2X_2+\dots +a_kX_k)$

Este indicador posee la información estructural relevante de las variables que lo conforman.

**2. Análisis de componentes principales sobre el sector fiscal para obtener el índice de desempeño global fiscal:**

$ID=fml_1$ ; con  $m = 1$ , que es el indicador de las variables fiscales utilizadas

Una vez obtenido el índice sectorial y el índice global de desempeño fiscal, es posible usar técnicas multivariadas para el análisis de las relaciones de causalidad e interdependencia entre las variables del estudio. Además, permitirá efectuar análisis de sensibilidad ante cambio en los parámetros del modelo de descentralización. También, es posible efectuar análisis dinámicos, dado que los indicadores se efectúan para varios años. Ello permitirá obtener elasticidades y evaluar, por ejemplo, el impacto de las transferencias en las finanzas propias de los municipios. También se podrá medir el cambio año a año de los indicadores sintéticos y determinar las posibles causas de estos cambios. De esta forma, esta primera fase de evaluación se constituirá en el caso base para examinar hacia futuro los cambios temporales.

La conformación de categorías es inmediata, dado que una vez construido el índice sectorial y el índice global se puede conformar grupos que sean homogéneos al interior de cada uno de ellos y heterogéneos entre sí. Ello permitirá caracterizar la situación de los municipios y departamentos y definir

estrategias de mejoramiento del proceso a partir de la medición de las diferencias entre entidades territoriales.

Las variables utilizadas para aplicar la metodología propuesta son obtenidas de las ejecuciones presupuestales que reportan los municipios y departamentos al DNP y a la CGR y la deuda reportada con la Superintendencia Bancaria principalmente. Es necesario “direccionar” las variables de forma tal que, a medida que el valor cada una de las variables se incrementa su importancia también lo hace. Por ejemplo, en lugar de tomar directamente el porcentaje de la relación de los gastos de funcionamiento sobre los ingresos corrientes de libre destinación, se toma su complemento (1-% de la relación de los gastos de funcionamiento sobre los ingresos corrientes de libre destinación), pues entre menos gasto de funcionamiento haya, más recursos de ahorro son generados y mayor es la eficiencia del gasto.

Las variables necesitan ser estandarizadas para evitar los sesgos presentados por las diferencias en las unidades de medida. La estandarización se efectúa restando de la variable su media y dividiendo esta diferencia por su desviación estándar simple, es decir,

$$y^* = \frac{y - \bar{y}}{s}$$

donde  $y^*$  es la variable estandarizada,  $y$  es el nivel de la variable,  $\bar{y}$  es la media simple y  $s$  es la desviación estándar simple.

Por su parte, los indicadores sintéticos obtenidos necesitan ser llevados a una escala que haga fácil su comprensión, aplicación e interpretación. Esta tipificación se logra cambiando la escala, de tal manera que el rango posible de valores entre

el cual se encuentre, sea de 0 a 100 puntos. Este cambio de escala no modifica el ordenamiento que se logre con el índice inicial, de tal manera que valores cercanos a cero siguen significando un menor desempeño, mientras que valores cercanos a 100 lo contrario. Existen varias maneras de realizar este cambio de escala. Una de ellas consiste en restar del índice su valor mínimo y dividiendo esta diferencia entre el valor máximo. Es decir, el Índice Tipificado se obtendrá de realizar la siguiente operación:

$$IDFISCAL = \frac{Indicador_i - \text{mínimo}_i}{\text{máximo}_i}$$

Aunque esta transformación respeta la distancia existente entre los niveles de cada variable, lo que permite que el ordenamiento obtenido inicialmente con el indicador de desempeño sea el mismo que resulta al recalificar a cada uno de los municipios y departamentos, sí puede presentar dificultades en su interpretación. En efecto, la tipificación lograda de esta manera arroja una entidad con índice 0 y otra con índice 100. Existiría la tentación a decir que la entidad con índice cero ha alcanzado un desempeño nulo, mientras que la entidad municipio con índice 100 un desempeño máximo. Evidentemente, esta interpretación es equivocada porque no existe un municipio que evidencie ningún tipo de desempeño ni otro que alcance el ciento por ciento, como para decir que las variables incluidas en el indicador alcanzan su máximo.

Con el ánimo de tipificar el indicador de desempeño fiscal, de manera que se facilite su comprensión e interpretación, en el presente estudio se ha recalificado el indicador obtenido inicialmente mediante el procedimiento que se explica a continuación. Cabe mencionar que el procedimiento que se sugiere respeta igualmente el ordenamiento inicialmente logrado, es de más inmediata

interpretación y permite estimar la brecha entre lo que podría llamarse el máximo desempeño fiscal y el desempeño actual u observado.

El procedimiento de estandarización es como sigue, para el sector j:

(i) A cada una de las k variables estandarizadas del sector j ( sector fiscal) se le resta su correspondiente mínimo. Cada una de estas nuevas variables se multiplica por la ponderación de la variable en la varianza total. Resultan k nuevas variables que se denominan puntajes-varianza.

(ii) Se extrae el máximo de cada puntaje-varianza y se suman entre sí, obteniéndose el puntaje máximo.

(iii) Finalmente, se divide la suma de los k puntajes-varianza de cada municipio entre el puntaje máximo y se multiplica por 100.

El procedimiento descrito puede escribirse formalmente como:

$$(i) \quad Y_h = (X_h - \min(X_h)) * w_h$$

$$(ii) \quad \text{Max}(Y_h); \text{ resultan k máximos porque hay k variables}$$

$$(iii) \quad S = \sum_{h=1}^k \text{Max}(Y_h) ; \text{ sumar todos los máximos de (ii)}$$

$$(iv) \quad IDT_{ji} = \frac{\sum_{h=1}^k Y_{hi}}{S} * 100$$

— .

Donde:

Xh = Variable h estandarizada; h = 1,2,...,k variables

lh = Ponderación de la variable h en la varianza total

IDTji = Índice de desempeño tipificado de la entidad i en el sector j; i = 1,2,..., número de municipios o departamentos.

## Anexo 2. Ranking del desempeño fiscal 2000

### INDICADORES DEL DESEPEÑO FISCAL AÑO 2000

	Porcentaje de ingresos corrientes destinados a funcionamiento	Magnitud de la deuda	Porcentaje de ingresos que corresponden a transferencias	Porcentaje de ingresos que corresponden a recursos propios	Porcentaje del gasto total destinado a inversión	Capacidad de ahorro	Indicador de desempeño Fiscal
<b>VALLE</b>							
Yumbo	98,99	8,99	14,42	73,43	35,82	20,50	68,51
El Cerrito	77,78	15,14	43,29	46,56	65,49	32,02	65,24
Cartago	67,75	23,27	51,22	42,45	59,62	23,58	59,53
Buga	72,46	32,48	35,27	46,02	42,03	18,63	57,23
Yotoco	75,11	13,56	62,36	27,11	67,69	21,73	58,10
Candelaria	73,71	64,28	40,37	52,22	50,05	14,45	52,33
Bugalagrande	69,54	18,37	37,62	46,35	40,04	7,95	57,49
Bolívar	61,57	8,95	74,88	22,35	68,71	18,57	55,86
Calima (Darien)	92,62	11,63	48,28	42,28	60,75	25,11	62,52
El Dovio	100,90	3,20	77,49	10,68	65,37	-47,46	51,12
La Unión	69,94	17,69	61,30	29,86	57,85	19,91	56,03
Versalles	83,28	15,90	74,75	12,12	76,46	12,74	53,33
Zarzal	87,85	16,97	36,43	45,74	40,30	9,80	58,17
Andalucía	72,54	8,17	56,94	26,63	65,28	19,97	59,18
Ansermanuevo	100,70	13,25	60,90	20,20	64,87	4,59	54,09
Argelia	102,53	12,67	57,28	7,63	81,80	9,43	56,31
Caicedonia	103,89	27,47	61,96	21,20	63,04	-30,95	50,46
Palmira	75,97	23,36	27,01	51,71	27,39	17,29	58,47
Buenaventura	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
Tulua	93,34	43,34	42,46	43,20	48,23	0,98	51,92
Ginebra	93,10	7,09	36,84	23,18	68,89	-33,97	59,48
San Pedro	99,42	5,73	66,53	24,39	62,73	-3,99	54,19
El Águila	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
Obando	180,63	18,44	60,97	27,30	57,25	-22,04	52,16
Riofrio	96,44	8,55	78,58	12,80	63,31	20,78	53,22
Sevilla	162,93	20,19	67,88	20,24	42,20	-108,13	47,10
El Cairo	77,74	6,45	82,93	10,63	67,02	-39,07	49,94
La Cumbre	116,00	36,33	68,21	24,12	58,33	-35,82	47,53
Güacari	65,35	53,90	50,67	27,70	59,05	18,11	50,66
Ulloa	129,89	0,85	79,45	9,46	68,84	-31,04	51,56
Vijes	91,21	11,63	71,85	8,73	74,50	-16,15	51,69
Jamundi	108,82	42,64	40,55	46,44	42,05	-15,28	51,68

FUENTE: Departamento Nacional de Planeación



### Anexo 3. Ranking del desempeño fiscal 2001

INDICADORES DEL DESEPEÑO FISCAL AÑO 2001

M U N I C I P I O S	Porcentaje de ingresos corrientes destinados a funcionamiento	Magnitud de la deuda	Porcentaje de ingresos que corresponden a transferencias	Porcentaje de ingresos que corresponden a recursos propios	Porcentaje del gasto total destinado a inversión	Capacidad de ahorro
Yumbo	46,80	4,71	13,47	82,20	37,87	38,07
El Cerrito	71,63	6,44	28,18	43,43	65,73	35,32
Cartago	72,73	52,44	51,02	46,57	69,64	38,19
Buga	69,05	15,32	37,34	42,86	50,37	25,37
Yotoco	53,91	12,05	59,59	34,73	72,09	47,20
Candelaria	89,23	46,65	36,11	41,51	45,56	-1,56
Bugalagrande	61,95	13,24	44,08	46,92	54,90	33,18
Bolívar	78,63	6,54	69,09	19,59	74,33	15,64
Calima (Darien)	74,76	8,60	51,06	39,02	52,85	24,06
El Dovio	188,94	0,95	64,23	12,31	75,42	-30,15
La Unión	78,60	11,93	54,32	38,02	53,54	3,92
Versalles	81,14	13,58	64,42	21,17	64,94	18,77
Zarzal	77,13	8,67	37,39	52,11	47,06	17,21
Andalucía	64,97	3,75	57,44	30,51	61,38	20,57
Ansermanuevo	56,27	8,92	60,69	17,42	74,07	24,80
Argelia	75,28	8,56	49,21	7,76	77,46	5,26
Caicedonia	66,34	16,03	54,68	21,72	72,85	24,34
Palмира	63,23	38,34	25,49	63,92	26,63	-20,90
Buenaventura	104,05	0,02	40,91	38,51	49,84	20,44
Tulua	50,94	38,97	33,95	45,72	53,69	35,91
Ginebra	85,98	1,73	46,10	26,53	63,51	15,19
San Pedro	66,64	17,49	65,40	28,48	70,49	26,84
El Águila	109,88	12,33	55,19	6,56	77,20	-16,88
Obando	101,14	9,80	62,78	25,57	59,92	-0,20
Riofrio	107,42	8,48	60,87	22,15	64,59	-12,25
Sevilla	111,85	15,14	56,00	18,96	61,90	-2,98
El Cairo	50,20	7,46	69,59	10,69	84,12	51,89
La Cumbre	97,38	41,60	65,17	22,72	61,90	-7,83
Guacari	138,39	20,47	38,39	18,86	65,27	-36,97
Uloa	75,48	0,20	62,02	15,16	71,72	-0,28
Vijes	75,60	21,14	62,66	5,89	80,27	-10,52
Jamundi	48,40	40,82	42,09	46,37	71,32	29,89

FUENTE: Departamento Nacional de Planeación

## Anexo 4. Ranking del desempeño fiscal 2002

### INDICADORES DEL DESEMPEÑO FISCAL AÑO 2002

VALLE	Porcentaje de ingresos corrientes destinados a funcionamiento	Magnitud de la deuda	Porcentaje de ingresos que corresponden a transferencias	Porcentaje de ingresos que corresponden a recursos propios	Porcentaje del gasto total destinado a inversión	Capacidad de ahorro	Indicador de desempeño Fiscal
Yumbo	38,72	7,32	22,78	67,02	64,80	52,02	76,27
El Cerrito	58,22	5,75	27,93	28,80	78,38	41,59	70,13
Cartago	38,47	22,61	42,70	48,24	72,49	58,45	69,55
Buga	49,36	7,98	34,01	36,85	66,26	42,13	68,14
Yotoco	61,83	2,66	48,67	24,60	76,55	34,30	65,29
Candelaria	35,60	28,49	43,45	44,00	63,04	48,75	64,56
Bugalagrande	69,77	22,37	43,10	46,67	64,90	34,30	64,23
Bolívar	49,96	0,71	66,66	14,88	83,09	41,75	63,47
Calima (Darien)	69,22	7,56	48,19	33,34	70,03	23,48	63,12
El Dovio	66,33	0,00	54,35	10,04	88,21	21,30	62,42
La Unión	71,70	6,40	49,20	34,08	66,50	18,83	61,97
Versalles	78,01	0,88	51,31	9,18	85,17	17,24	61,45
Zarzal	71,96	27,06	34,41	38,20	65,81	19,34	61,18
Andalucía	70,08	2,75	55,14	26,65	66,58	19,86	60,66
Ansermanuevo	73,62	2,48	59,04	19,81	73,72	17,58	59,81
Argelia	77,37	1,17	60,69	12,10	75,17	21,45	59,38
Caicedonia	71,83	13,46	50,17	18,40	76,15	17,33	59,35
Palmira	63,94	40,79	29,21	55,79	40,11	26,96	59,25
Buenaventura	55,36	31,24	39,94	29,79	76,19	14,56	59,16
Tulua	41,05	30,53	40,88	39,33	60,99	18,44	58,75
Ginebra	85,63	7,76	48,54	24,05	69,69	5,75	58,68
San Pedro	74,21	10,20	52,15	18,96	66,54	17,47	58,13
El Águila	61,21	7,03	64,16	11,75	76,12	22,51	58,03
Obando	80,01	3,08	59,42	25,17	65,83	9,24	57,90
Riofrío	82,10	11,78	56,50	19,37	74,92	2,57	56,30
Sevilla	75,90	6,71	60,74	22,33	70,50	1,36	56,11
El Cairo	84,89	0,00	65,24	7,58	78,04	4,55	55,97
La Cumbre	82,27	28,77	46,91	23,53	69,60	10,96	55,81
Guacarí	69,40	61,31	48,47	22,96	84,99	34,23	55,75
Ullóa	70,23	6,50	69,32	15,01	77,40	5,71	55,43
Vijes	92,81	11,72	54,86	4,82	81,96	-8,42	54,97
Jamundí	50,80	56,08	49,54	37,65	65,08	29,16	54,81
Pradera	77,14	56,43	47,54	25,30	75,06	26,24	54,26
Toro	87,46	3,00	73,03	14,35	71,87	-2,56	53,56
Dagua	94,58	26,49	56,52	19,81	70,47	3,56	53,09
Alcalá	78,13	10,43	60,32	11,21	66,73	-36,50	52,83
Florida	92,41	30,54	48,72	23,86	61,67	-3,82	52,22
Roldanillo	129,64	17,21	46,87	15,93	69,23	4,47	49,34
Trujillo	117,32	8,22	68,37	12,72	71,16	-24,87	48,92
La Victoria	140,41	0,00	61,37	25,64	59,05	-41,46	47,43
Cali	57,36	160,85	33,94	55,68	48,57	8,25	46,17
Restrepo	142,79	19,31	50,05	22,52	62,82	-32,06	45,39

FUENTE: Departamento Nacional de Planeación

## Anexo 5. Ingresos del municipio de Santiago de Cali

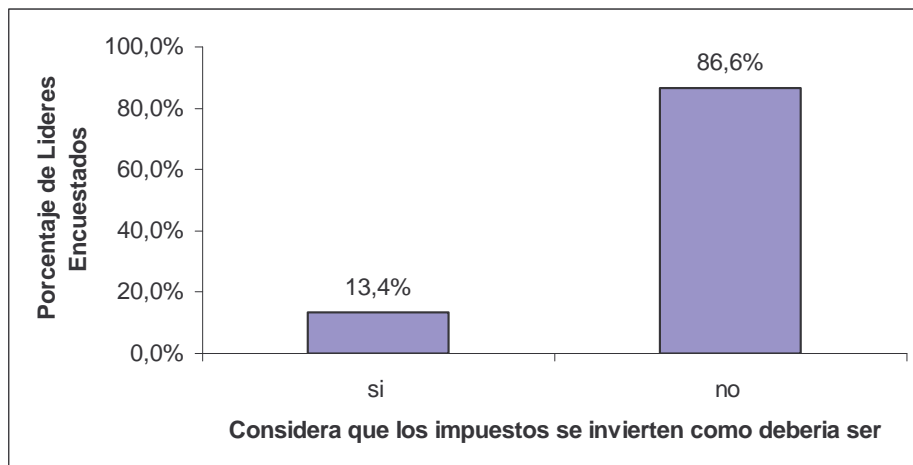
<b>INGRESOS MUNICIPIO PRECIOS CONSTANTES 1998</b>				
	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>
<b>INGRESOS CORRIENTES</b>	<b>204.833.672.386</b>	<b>196.310.051.376</b>	<b>204.859.062.072</b>	<b>158.940.448.875</b>
<b>Ingresos Tributarios</b>	<b>181.244.651.439</b>	<b>174.498.925.471</b>	<b>179.448.019.836</b>	<b>132.841.690.785</b>
		-4%	3%	-26%
Complementario Avisos y Tableros	7.916.649.073	6.229.439.204	8.628.541.650	5.440.907.136
Esquemas Básicos	3.287.364	5.495.850	26.316.788	14.036.318
Estampilla Pro-Cultura	-	-	777.461.820	1.360.599.604
Estampilla Prodesarrollo Urbano	7.363.453.517	2.929.476.409	2.901.931.334	2.650.131.679
Impuesto de Delineación	-	-	80.830.321	186.295.382
Impuesto de Publicidad Exterior Visual	-	-	3.517.010	1.729.266
Impuesto de telefonos	-	-	5.595.185.473	5.931.746.042
Impuesto Vehiculos Automotores (Circulación y Tránsito)	4.316.028.042	3.478.397.314	1.750.680.573	1.081.524.287
Industria y Comercio	78.336.487.249	68.979.043.153	87.938.695.243	57.390.960.046
Líneas de Demarcación	23.706.933	23.374.840	20.541.768	20.213.461
Predial Unificado	83.199.389.728	92.668.587.753	71.626.065.016	58.667.885.048
Rifas y Clubes	68.018.972	163.507.111	84.662.531	93.783.052
Extracción Piedra y Cascajo	17.630.561	21.603.837	13.590.308	1.879.465
<b>Ingresos No Tributarios</b>	<b>23.589.020.947</b>	<b>21.811.125.905</b>	<b>25.411.042.236</b>	<b>26.098.758.090</b>
Adiciones y Reformas	13.303.406	-	-	-
Contribución Especial Emergencias (Ley 548/99)	-	130.784.824	-	-
Contribución Especial (Ley 104/93 - 418/97)	1.500.939.818	1.017.346.361	1.536.993.079	1.774.966.806
Espectáculos Públicos - Cultura	1.199.463.171	1.202.444.772	1.068.734.317	1.008.632.023
Espectáculos Públicos del Deporte	-	668.378.219	732.180.610	421.237.241
Impuesto Alumbrado Público - Predios Lotes	-	-	-	-
Sobretasa a la Gasolina (Anexo)	20.763.832.230	18.755.037.820	22.042.243.758	22.878.051.506
Juegos Permitidos	37.274.784	36.780.818	30.889.472	15.870.514
Licencias de Construcción	74.207.537	-	-	-
Ley 181 de 1995 (IVA Turístico)	-	353.091	1.001	-
<b>INGRESOS NO CORRIENTES</b>	<b>210.812.672.705</b>	<b>181.073.396.089</b>	<b>193.268.014.938</b>	<b>126.036.168.488</b>
<b>INGRESOS DE CAPITAL</b>	<b>152.792.461.311</b>	<b>101.458.979.673</b>	<b>102.006.279.685</b>	<b>66.001.171.034</b>
<b>INGRESOS PARAFISCALES</b>	<b>1.457.647.392</b>	<b>-</b>	<b>6.597.750.169</b>	<b>3.354.471.308</b>
<b>TOTAL INGRESOS</b>	<b>569.896.453.794</b>	<b>478.842.427.138</b>	<b>506.731.106.865</b>	<b>354.332.259.704</b>

Fuente:Secretaría de Hacienda Municipal de Cali

## Anexo 6. Encuesta aplicada a líderes comunitarios

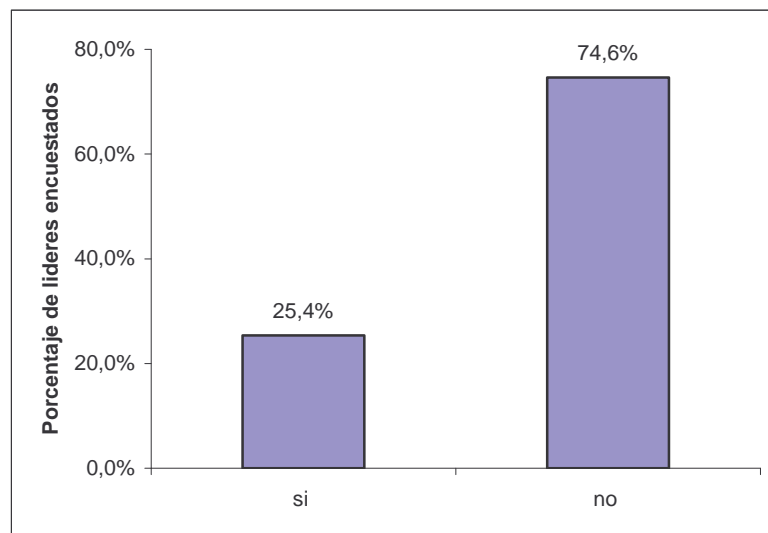
**¿CONSIDERA QUE LOS IMPUESTOS SE INVIERTEN  
COMO DEBE SER?**

	<b>Frecuencia Absoluta</b>	<b>Frecuencia Relativa</b>
<b>si</b>	67	13,4%
<b>no</b>	433	86,6%
<b>Total</b>	500	100,0%



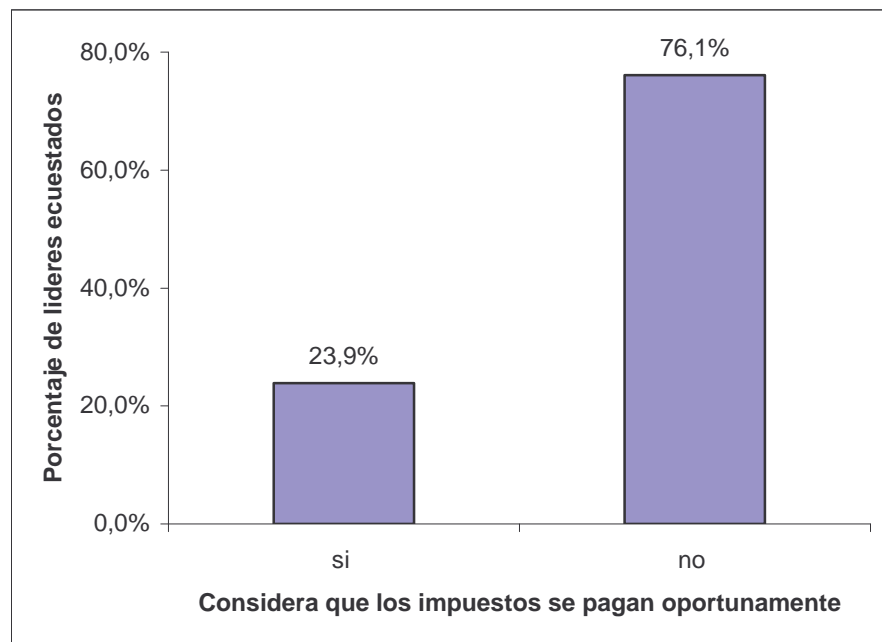
**¿CONSIDERA QUE LOS IMPUESTOS SE PAGAN A CONCIENCIA POR EL  
DESARROLLO DE LA CIUDAD?**

	<b>Frecuencia Absoluta</b>	<b>Frecuencia Relativa</b>
<b>si</b>	127	25,4%
<b>no</b>	373	74,6%
<b>Total</b>	500	100,0%



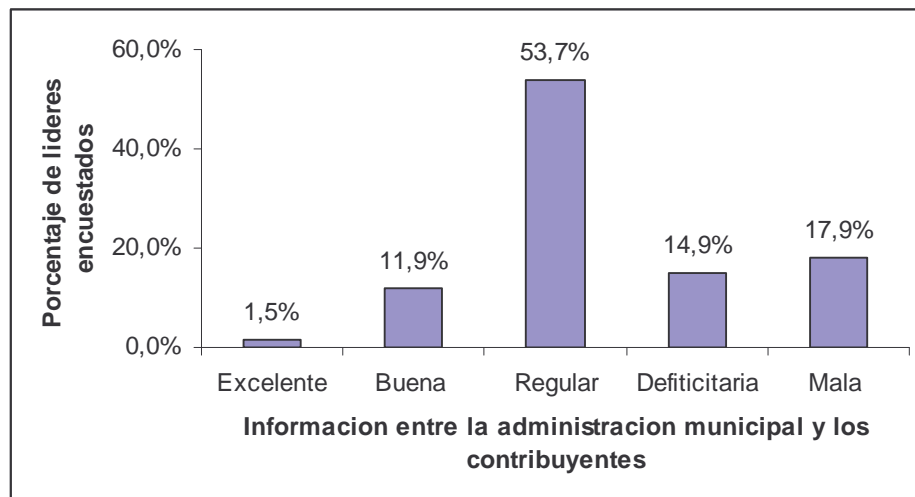
**¿CONSIDERA QUE LOS IMPUESTOS SE PAGAN OPORTUNAMENTE?**

	<b>Frecuencia Absoluta</b>	<b>Frecuencia Relativa</b>
<b>si</b>	119	23,9%
<b>no</b>	381	76,1%
<b>Total</b>	500	100,0%



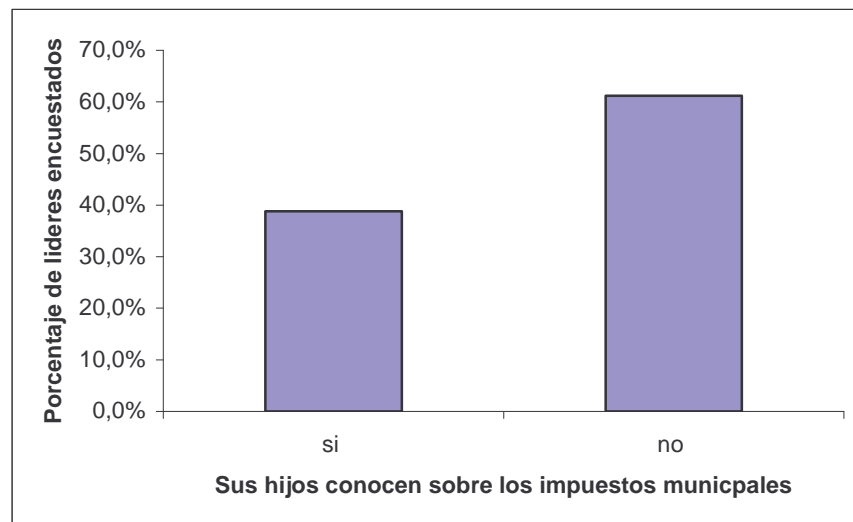
**LA INFORMACIÓN ENTRE LA ADMINISTRACION MUNICIPAL Y LOS  
CONTRIBUYENTES ES:**

	<b>Frecuencia Absoluta</b>	<b>Frecuencia Relativa</b>
<b>Excelente</b>	7	1,5%
<b>Buena</b>	60	11,9%
<b>Regular</b>	269	53,7%
<b>Deficitaria</b>	75	14,9%
<b>Mala</b>	90	17,9%
<b>Total</b>	500	100,0%



### SUS HIJOS CONOCEN SOBRE LOS IMPUESTOS

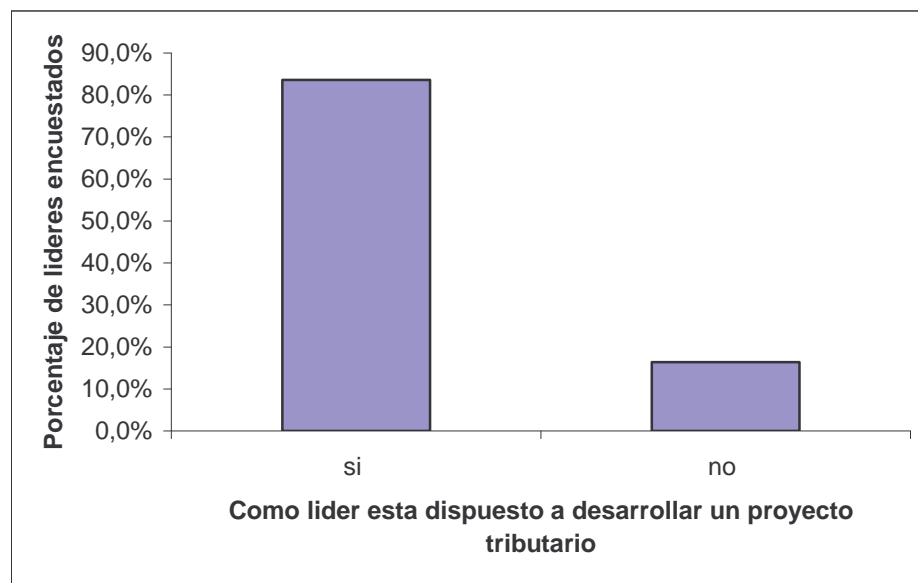
	Frecuencia Absoluta	Frecuencia Relativa
<b>si</b>	194	38,8%
<b>no</b>	306	61,2%
<b>Total</b>	500	100,0%





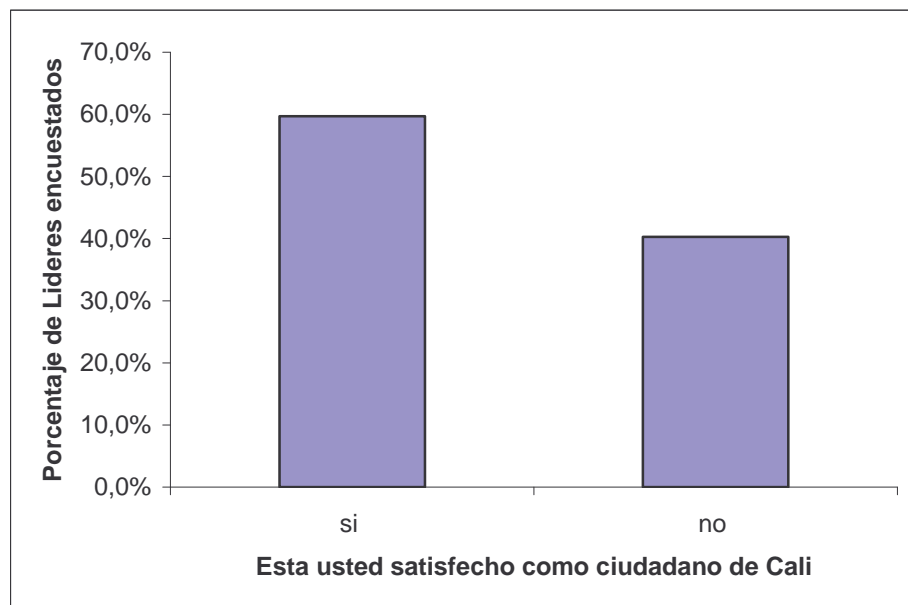
**¿CÓMO LÍDERES ESTARÍAN DISPUESTOS A DESARROLLAR UN PROYECTO TRIBUTARIO?**

	<b>Frecuencia Absoluta</b>	<b>Frecuencia Relativa</b>
<b>si</b>	418	83,6%
<b>no</b>	82	16,4%
<b>Total</b>	500	100,0%



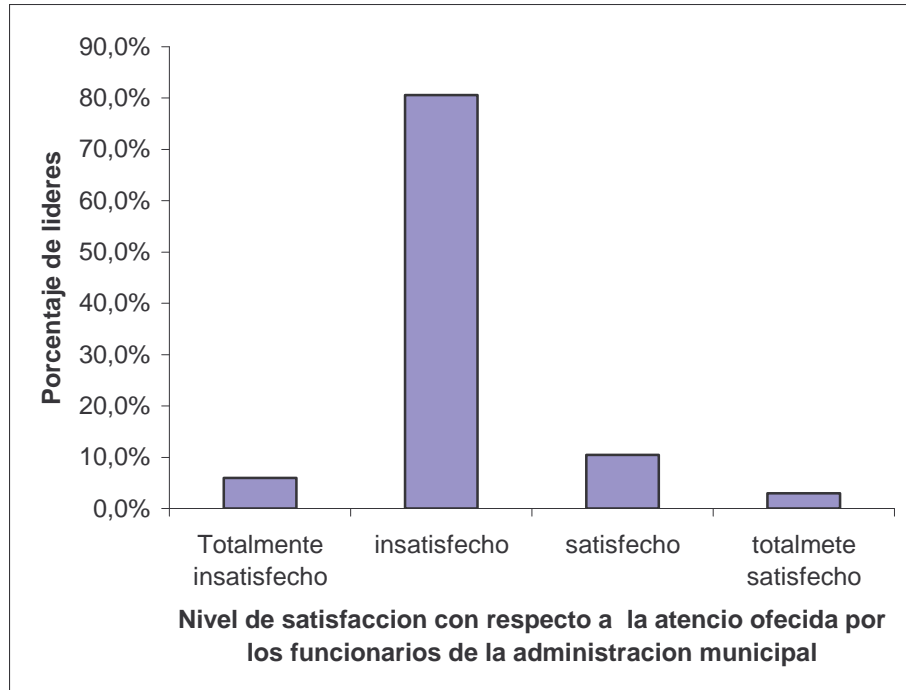
**¿ESTÁ USTED SATISFECHO COMO CIUDADANO DE CALI?**

	<b>Frecuencia Absoluta</b>	<b>Frecuencia Relativa</b>
<b>si</b>	299	59,7%
<b>no</b>	201	40,3%
<b>Total</b>	500	100,0%



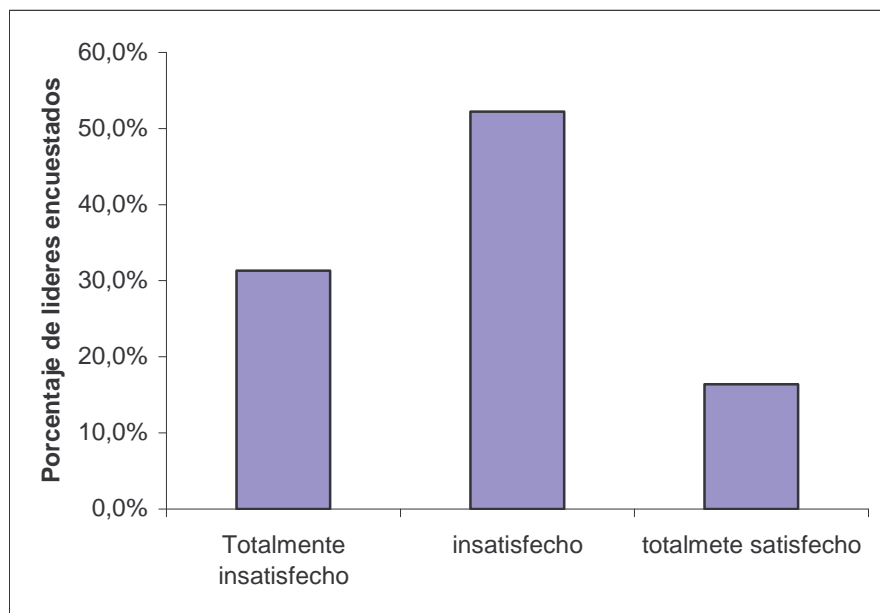
**NIVEL DE SATISFACCIÓN CON RESPECTO A LA ATENCION OFRECIDA  
POR LOS FUNCIONARIOS DE LA ADMINISTRACION MUNICIPAL:**

	<b>Frecuencia Absoluta</b>	<b>Frecuencia Relativa</b>
<b>Totalmente insatisfecho</b>	30	6,0%
<b>insatisfecho</b>	403	80,6%
<b>satisfecho</b>	52	10,4%
<b>totalmente satisfecho</b>	15	3,0%
<b>Total</b>	500	100,0%



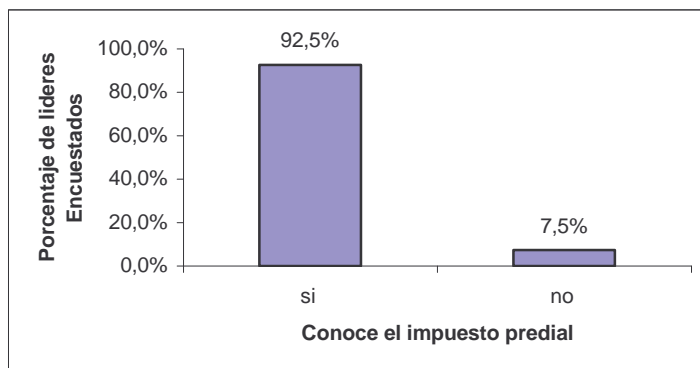
**¿CREE USTED QUE SU CIUDAD HA CONTRIBUIDO AL MEJORAMIENTO  
DE SU CALIDAD DE VIDA Y AL DE SU FAMILIA?**

	<b>Frecuencia Absoluta</b>	<b>Frecuencia Relativa</b>
<b>Totalmente insatisfecho</b>	157	31,3%
<b>insatisfecho</b>	261	52,2%
<b>totalmente satisfecho</b>	82	16,4%
<b>Total</b>	500	100,0%



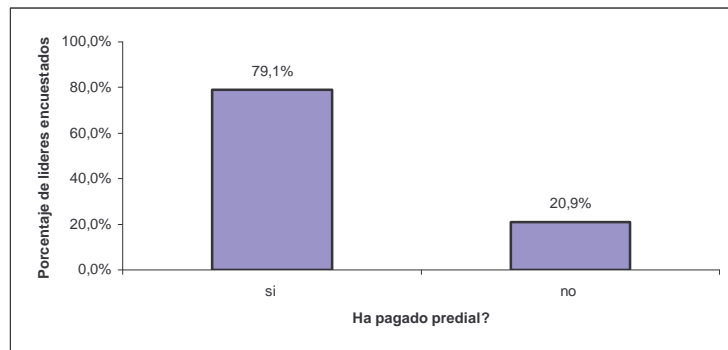
### ¿CONOCE EL IMPUESTO PREDIAL?

	<b>Frecuencia Absoluta</b>	<b>Frecuencia Relativa</b>
<b>si</b>	463	92,5%
<b>no</b>	37	7,5%
<b>Total</b>	500	100,0%



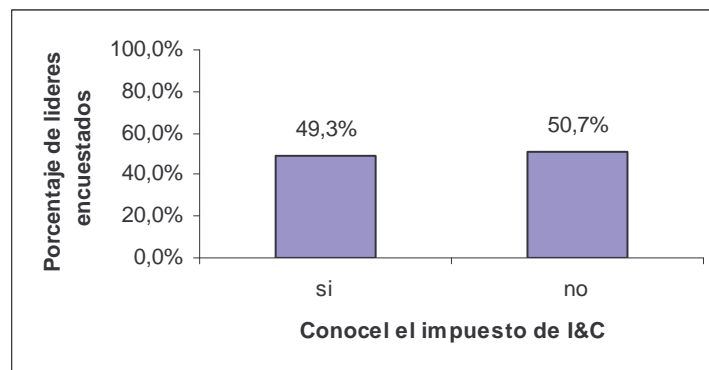
### ¿HA PAGADO EL IMPUESTO PREDIAL?

	<b>Frecuencia Absoluta</b>	<b>Frecuencia Relativa</b>
<b>si</b>	396	79,1%
<b>no</b>	104	20,9%
<b>Total</b>	500	100,0%



### ¿CONOCE EL IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO?

	Frecuencia Absoluta	Frecuencia Relativa
si	246	49,3%
no	254	50,7%
<b>Total</b>	<b>500</b>	<b>100,0%</b>



## HA PAGADO EL IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO?

	Frecuencia Absoluta	Frecuencia Relativa
<b>si</b>	157	31,3%
<b>no</b>	343	68,7%
<b>Total</b>	500	100,0%

